This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.

+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.

+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.

+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

Über dieses Buch

Dies ist ein digitales Exemplar eines Buches, das seit Generationen in den Regalen der Bibliotheken aufbewahrt wurde, bevor es von Google im Rahmen eines Projekts, mit dem die Bücher dieser Welt online verfügbar gemacht werden sollen, sorgfältig gescannt wurde.

Das Buch hat das Urheberrecht überdauert und kann nun öffentlich zugänglich gemacht werden. Ein öffentlich zugängliches Buch ist ein Buch, das niemals Urheberrechten unterlag oder bei dem die Schutzfrist des Urheberrechts abgelaufen ist. Ob ein Buch öffentlich zugänglich ist, kann von Land zu Land unterschiedlich sein. Öffentlich zugängliche Bücher sind unser Tor zur Vergangenheit und stellen ein geschichtliches, kulturelles und wissenschaftliches Vermögen dar, das häufig nur schwierig zu entdecken ist.

Gebrauchsspuren, Anmerkungen und andere Randbemerkungen, die im Originalband enthalten sind, finden sich auch in dieser Datei – eine Erinnerung an die lange Reise, die das Buch vom Verleger zu einer Bibliothek und weiter zu Ihnen hinter sich gebracht hat.

Nutzungsrichtlinien

Google ist stolz, mit Bibliotheken in partnerschaftlicher Zusammenarbeit öffentlich zugängliches Material zu digitalisieren und einer breiten Masse zugänglich zu machen. Öffentlich zugängliche Bücher gehören der Öffentlichkeit, und wir sind nur ihre Hüter. Nichtsdestotrotz ist diese Arbeit kostspielig. Um diese Ressource weiterhin zur Verfügung stellen zu können, haben wir Schritte unternommen, um den Missbrauch durch kommerzielle Parteien zu verhindern. Dazu gehören technische Einschränkungen für automatisierte Abfragen.

Wir bitten Sie um Einhaltung folgender Richtlinien:

+ *Nutzung der Dateien zu nichtkommerziellen Zwecken* Wir haben Google Buchsuche für Endanwender konzipiert und möchten, dass Sie diese Dateien nur für persönliche, nichtkommerzielle Zwecke verwenden.

+ *Keine automatisierten Abfragen* Senden Sie keine automatisierten Abfragen irgendwelcher Art an das Google-System. Wenn Sie Recherchen über maschinelle Übersetzung, optische Zeichenerkennung oder andere Bereiche durchführen, in denen der Zugang zu Text in großen Mengen nützlich ist, wenden Sie sich bitte an uns. Wir fördern die Nutzung des öffentlich zugänglichen Materials für diese Zwecke und können Ihnen unter Umständen helfen.

+ *Beibehaltung von Google-Markenelementen* Das "Wasserzeichen" von Google, das Sie in jeder Datei finden, ist wichtig zur Information über dieses Projekt und hilft den Anwendern weiteres Material über Google Buchsuche zu finden. Bitte entfernen Sie das Wasserzeichen nicht.

+ *Bewegen Sie sich innerhalb der Legalität* Unabhängig von Ihrem Verwendungszweck müssen Sie sich Ihrer Verantwortung bewusst sein, sicherzustellen, dass Ihre Nutzung legal ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass ein Buch, das nach unserem Dafürhalten für Nutzer in den USA öffentlich zugänglich ist, auch für Nutzer in anderen Ländern öffentlich zugänglich ist. Ob ein Buch noch dem Urheberrecht unterliegt, ist von Land zu Land verschieden. Wir können keine Beratung leisten, ob eine bestimmte Nutzung eines bestimmten Buches gesetzlich zulässig ist. Gehen Sie nicht davon aus, dass das Erscheinen eines Buchs in Google Buchsuche bedeutet, dass es in jeder Form und überall auf der Welt verwendet werden kann. Eine Urheberrechtsverletzung kann schwerwiegende Folgen haben.

Über Google Buchsuche

Das Ziel von Google besteht darin, die weltweiten Informationen zu organisieren und allgemein nutzbar und zugänglich zu machen. Google Buchsuche hilft Lesern dabei, die Bücher dieser Welt zu entdecken, und unterstützt Autoren und Verleger dabei, neue Zielgruppen zu erreichen. Den gesamten Buchtext können Sie im Internet unter `http://books.google.com` durchsuchen.

UC-NRLF
$B 22 004
YC 08561

REESE LIBRARY
OF THE
UNIVERSITY OF CALIFORNIA.
Received MAY 8 1893 , 189 .
Accessions No. 51516 . Class No. 257 K58 .

Einführung

in das

Verwaltungsrecht.

Nebst Grundriß.

Von

A. v. Kirchenheim,
Privatdozenten der Rechtswissenschaft in Heidelberg.

REESE LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA.

Stuttgart.
Verlag von Ferdinand Enke.
1885.

JF1353
.K5

51516

Druck von Gebrüder Kröner in Stuttgart.

Seiner Excellenz

dem Königlich Württembergischen Staatsminister

Herrn Dr. von Harwey

in dankbarer Verehrung

zugeeignet.

Vorbemerkung.

Der Verfasser hat sich die Aufgabe gestellt, auf etwa einhundert Seiten alles das zu vereinigen, was zum ersten Verständnis des Verwaltungsrechts erforderlich scheint. Das Bedürfnis nach einer lesbaren Einführung, welche knapp und wissenschaftlich gerade das zusammenstellt, was hier geboten ist, wurde von mir nicht nur bei Studierenden beobachtet; auch von jüngeren Beamten, insbesondere solchen, welche früher in Preußen eine verwaltungsrechtliche Vorlesung nicht besuchen konnten und nun zur Verwaltungslaufbahn übergingen, bin ich mehrfach zu Abfassung einer derartigen Schrift angeregt worden. Meine Berechtigung, diesen Bedürfnissen nachzukommen, dürfte darin liegen, daß ich seit 1882 an den beiden badischen Hochschulen das Verwaltungsrecht auf Grundlage der neuen Gesetzgebungen gelehrt, ja daß ich an einer derselben, in Freiburg, im Einverständnisse mit der Großherzogl. Staatsregierung diese Vorlesung überhaupt erst, und mit Erfolg, ins Leben gerufen habe.

Die vorliegende Schrift hat ein bescheideneres Ziel, als die Lehrbücher: sie will dieselben nicht ersetzen, sondern auf sie vorbereiten. Sie will den Studierenden oder den schon in der Praxis Beschäftigten fähig machen, die Grundgedanken zu verstehen, welche die Verwaltung beherrschen, und ihn anregen, sodann ein größeres Werk richtig zu gebrauchen. Sie will in fließender Darstellung jedermann ermöglichen, sich über die leitenden Gesichtspunkte zu orientieren, welche in Lehrbüchern hinter dem Reichtum des Materials und hinter der Schärfe juristischer Formulierung leicht zurücktreten.

Für den Theoretiker ist das Werk im allgemeinen nicht bestimmt. Vielleicht wird jedoch auch der Spezialist des Privat- und Prozeßrechts das Buch in die Hand nehmen dürfen, da ja das Interesse für das öffentliche Recht auch in diesen Kreisen reger wird.

Wer mit kritischem Blick herantritt, wird mich möglicherweise als Eklektiker bezeichnen. Das ist insofern richtig, als ich keinen Anstand genommen, mich an hervorragende Schriftsteller anzulehnen. Der Fachgenosse jedoch, welcher näher mit der Verwaltungswissenschaft vertraut ist, wird erkennen, wie ich mich bemüht habe, überall den reichen Rechtsstoff zu kondensieren und selbständig zu verwerten, das Wesentliche hervorzuheben, das Unwesentliche fortzulassen, und so in großen Zügen ein getreues Bild vom Stande der Wissenschaft zu geben. Auch er wird vielleicht manches Neue finden sowohl in der Form, z. B. die kurze Zusammenfassung des englischen Rechts, wie in der Sache, z. B. die Tabellen der Abt. VII u. a. m.

Die Belege für die Betrachtungen des ersten Teiles sind, statt in Anmerkungen, in einen Grundriß verwiesen. Dadurch, hoffe ich, ist sowohl derjenige zufrieden gestellt, der eine zusammenhängende Darstellung wünscht, wie auch derjenige, welcher, ohne auf eine solche Wert zu legen, zumeist auf das gelehrte Beiwerk sieht und des Materials zu weiterer Forschung bedarf. Vollständigkeit ist im Grundrisse nicht erstrebt; dieselbe erscheint für Vorlesungsgrundrisse überhaupt von sehr problematischem Werte und meistens unerreichbar. Es sind stets nur die wichtigsten Werke hervorgehoben, zugleich solche, welche als Wegweiser für Studien in besonderen Gebieten dienen können. Von den Gesetzgebungen sind die des Reichs, Preußens und Badens möglichst vollständig, auch die Bayerns in weiterem Umfange und die Württembergs teilweise berücksichtigt, im übrigen noch Gesetze, die ein allgemeineres principielles Interesse boten, hervorgehoben, so daß auch in dieser Hinsicht das Büchlein als erster Leitfaden dienen dürfte.

So kann die vorliegende Schrift als Gegenstück zu meinem vor zwei Jahren erschienenen „Verwaltungsrechtspraktikum“ aufgefaßt werden, welches anderseits die praktische Ergänzung dieser „Einführung“ bildet. Jenes stellt höhere Anforderungen und verlangt einige Schulung; diese setzt nichts voraus, als den Wunsch des Lesers, sich über die Grundgedanken der Verwaltung und des Verwaltungsrechts zu orientieren. Wenn es mir zur großen Freude gereicht hat, daß jenes Werk nicht nur akademischen Uebungen zugrunde gelegt, sondern auch bei preußischen Regierungsbehörden zur

Anleitung von Beamten benutzt und selbst von Mitgliedern des Reichsgerichts eifrig studiert wurde, so hoffe ich auch durch diese Schrift der Wissenschaft des öffentlichen Rechts einige Freunde zu gewinnen. Habe ich dort nach dem gütigen Ausspruche eines Praktikers (Archiv f. Strafr. Bd. XXXI S. 314) meinen Zweck erreicht, für das Denken vertiefend und „für die Stählung des Urteils" anregend gewirkt, so hoffe ich durch vorliegendes Werk den Blick für die Verwaltungswissenschaft zu erweitern, zur innerlichen Erfassung ihrer Rechtsgrundlagen beizutragen, und durch Klärung des Verständnisses zugleich den Sinn für das staatliche Leben und die Freude an demselben zu festigen und zu fördern.

Heidelberg, den 1. April 1885.

v. Kirchenheim.

Inhaltsübersicht.

Seite

I. **Was ist Verwaltung?** . . . . . .
Gegensätze: Verfassung und Verwaltung, Regierung, Politik und Verwaltung. Begriff der Verwaltung. Die Hauptgebiete der Staatsverwaltung. Innere Verwaltung und allgemeine Landesverwaltung. Formelle und materielle Scheidung der Staatsthätigkeiten. Staats- und Privatverwaltung. Grundsätze der Bevormundung und des Gehenlassens.

II. **Entwicklung der Verwaltung in Leben und Wissenschaft** 11
Verwaltung und Staatsidee. Das Altertum. Das Mittelalter. Naturrecht. Wohlfahrtsstaat. Polizeistaat. Rechtsstaat. Verfassungsstaat.

III. **Begriff des Verwaltungsrechts** 20
Charakter des Verwaltungsrechts. Die Grenze gegen das Privatrecht; gegen das Strafrecht. Scheidung von Verfassungs- und Verwaltungsrecht. Verwaltungrecht und Verwaltungslehre. Bedeutung der Verwaltungswissenschaft.

IV. **Quellen des Verwaltungsrechts** 31
Gesetze und Verordnungen. Instruktionen. Reglements. Die Polizeiverordnungen. (Das richterliche Prüfungsrecht derselben.) Autonomische Satzungen.

V. **Der Verwaltungsorganismus im allgemeinen** 38
Allgemeines. Begriff der „Selbstverwaltung". Zentralisation und Dezentralisation. Reichs- und Landesverwaltung. Bureau- und Kollegialsystem.

VI. **Der Verwaltungsorganismus in England** 45
Bedeutung des englischen Rechts. Die Grafschaft. Das Kirchspiel. Die moderne Form der englischen Verwaltung. Die Städte. Die Metropolis.

VII. **Der Verwaltungsorganismus in Frankreich und den übrigen außerdeutschen Staaten** 52
Das französische System. Tabelle über die übrigen europäischen Staaten (S. 56—63).

Seite

VIII. **Der Verwaltungsorganismus in Deutschland** 64
Ausbildung der Landeshoheit. Preußen: Der große Kurfürst. Friedrich Wilhelm I. Die Stein-Hardenbergsche Gesetzgebung. Reformen in Baden. Die neuen preußischen Organisationsgesetze.

IX. **Die Thätigkeit der Verwaltungsbehörden** 73
1) Vorbereitende Thätigkeiten (Verwaltung und Statistik). 2) Rechtsakte der Verwaltung, in der Verwaltung — gegenüber den Privaten. Verträge, Verfügungen, Beurkundungen. Das Verfahren. 3) Die eigentliche Vollziehung; Zwangsgewalt.

X. **Verwaltung und Polizei** 80
Etymologie des Wortes Verwaltung. Das Wort Polizei. Seine Geschichte. Polizei und Verwaltung. Arten der Polizei. Sicherheits- und gerichtliche Polizei. (Geheimpolizei.)

XI. **Die Aufgaben der inneren Verwaltung** 85
Das System. Das persönliche und physische Leben. Das geistige Leben. Das wirtschaftliche Leben. Verteilung der Verwaltungsaufgaben in der Praxis (S. 89—92).

XII. **Der Rechtsschutz der Verwaltung (Verwaltungsgerichtsbarkeit)** 93
Entwicklung. Notwendigkeit. Ansichten über die Organe der Rechtsprechung im Gebiete des öffentlichen Rechts. Die Verwaltungsgerichte im Auslande. Die Anregung in Baden. Entwicklung und Systeme in den übrigen deutschen Staaten. Reichsverwaltungsgerichte.

XIII. **Die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte** 103
Verwaltungsklage und Verwaltungsbeschwerde. Grenze gegen die Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte. Wissenschaftliche Zuständigkeitstabellen (S. 105). Ergebnis. Die subjektiven öffentlichen Rechte. Kompetenzkonflikte.

XIV. **Das internationale Verwaltungsrecht** 113
Verwaltung der Einzelstaaten und internationale Verwaltung. Anregung zu diesem neuen Begriffe. Die internationale Gemeinschaft und ihre Interessen. Die Prinzipien für dieses Gebiet. Der Umfang desselben. Die Organe desselben, die internationalen Verwaltungsvereine.

Grundriß zu Vorlesungen . . . . . 119—174

REESE LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA.

I.

Während vor wenigen Menschenaltern der Begriff der Verfassung im Vordergrunde politischer Erörterung und im Mittelpunkte staatswissenschaftlicher Forschung stand, will heute der Beamte wie der Laie die Idee der Verwaltung erfassen. Was heißt aber Verwaltung? Das Wort „Verwaltung", welches die Worte „Administration" und „Polizei" verdrängt hat, bezeichnet verschiedene Begriffe, je nachdem es im Gegensatz zu anderen staatsrechtlichen Ausdrücken gebraucht wird.

Man spricht von Verfassung und Verwaltung: dann denkt man an den Gegensatz von fester Ordnung und Bewegung. Die Verfassung zeigt Bau und Gefüge des Staatskörpers, die Verwaltung ist das Leben; die Kenntnis jener ist vergleichbar der Anatomie, die Erforschung dieser ist die Physiologie des Staates. Besser würde man hier von Regierung sprechen.

Man stellt Gesetzgebung und Verwaltung einander gegenüber: dann scheidet man einerseits die Aufstellung abstrakter Normen und anderseits Anordnungen für konkrete, individuelle Verhältnisse. Die Thätigkeit des Staates in der letzteren Richtung ist Vollziehung, Exekutive, Verwaltung. Dieser Gegensatz ist ohne jede praktische Bedeutung. Akte der Vollziehung erscheinen im Gewande von Gesetzen, wie z. B. Verleihung von Korporationsrechten, Enteignungen; und die vollziehende Gewalt erläßt abstrakte Normen, welche lediglich formell von Gesetzen im engeren Sinne unterschieden sind.

Man scheidet in neuerer Zeit gern Justiz und Verwaltung. Schon bei Aristoteles findet sich die sogenannte politische Trias und seit Montesquieus berühmtem Kapitel XI, 6 in dem „esprit des lois" ist die Lehre von der Teilung der Gewalten in „gesetzgebende, vollziehende, rechtsprechende" allgemein üblich geworden. Daß diese Lehre von einer falschen Grundlage ausgeht, daß man wohl von einer Sonderung, nicht aber von Trennung oder Teilung der einheitlichen Staatsgewalt sprechen kann, bedarf heute keiner Erwähnung mehr. Wenn man der Gesetzgebung die Vollziehung gegenüberstellt, so kann

man diese in Rechtsprechung und Verwaltung im engeren Sinne sondern. Dieser Gegensatz fällt aber nicht zusammen mit dem von Justiz und Verwaltung. Wollen wir eine feste Terminologie gewinnen, so können wir sagen: Justizsachen sind die, welche vor die Gerichte gehören; Rechtssachen alle Fälle, in denen es sich um verletzte Rechte handelt. Stellen wir somit die Verwaltung der Justiz gegenüber, so ist das ein Gegensatz, welcher durch die positive Gesetzgebung und augenblickliche Auffassung bestimmt ist. Die Scheidung dagegen von Verwaltung und Rechtsprechung hat einen tieferen allgemeinen Grund; wir nehmen eine solche Scheidung vor, je nachdem die Handlungen der vollziehenden Gewalt Anwendungen abstrakter Normen auf einzelne Fälle oder freie Entschließungen sind. Es leuchtet danach ein, daß Justiz und Verwaltung, und Rechtsprechung und Verwaltung verschiedene Gegensätze bezeichnen. Die praktische Konsequenz ist, daß keineswegs alle Rechtssachen den Gerichten zugewiesen werden können. Wie es in anderen Rechtsgebieten Rechtssachen gibt, für welche ein rechtsprechendes Organ fehlt, z. B. einzelne völkerrechtliche Angelegenheiten, Thronstreitigkeiten, so gibt es eine Reihe von Fällen, in welchen eine Rechtsprechung nicht durch die Gerichte, sondern durch die Verwaltungsbehörden geübt wird. Das Nähere hierüber wird im Kapitel XII über den Rechtsschutz auf dem Gebiete der Verwaltung Erklärung finden.

Man stellt das Wort Verwaltung wohl auch in Gegensatz von Politik. Man denkt dabei an den Gegensatz einer Thätigkeit im großen und ganzen und einer Ausführung im kleinen und einzelnen. Aber dieser Gegensatz ist fließend und unrichtig. Kein Akt der Verwaltung ist so unbedeutend, daß in ihm nicht das Leitmotiv der Politik durchklingen könnte; keine politische Handlung ist so erheblich, daß man sie nicht als Verwaltung auffassen könnte. Das niederste Organ der Verwaltung verwirklicht die Politik — man denke an die Amtmänner ꝛc. — und der Staatsmann, der an der Spitze der gesamten Politik steht, „verwaltet" im großen wie im kleinen.

So wird das Wort Verwaltung offenbar in verschiedenem Sinne angewendet. Es kommt für uns darauf an, nicht eine logisch schöne Begriffsbestimmung zu geben, sondern wir wollen vor allem erkennen, welchen Sinn der alltägliche Sprachgebrauch mit einem Ausdrucke verbindet. Danach ergibt sich aus dem Gesagten, daß unter Verwaltung

im weitesten Sinne verstanden wird die gesamte, von bestimmten Zielpunkten beherrschte planmäßige Thätigkeit der Staatsorgane zur Erfüllung der Staatszwecke, d. h. also auch die gesetzgebende Thätigkeit;

in einem engern Sinne bezeichnen wir als Verwaltung die gesamte Staatsthätigkeit, abzüglich der Gesetzgebung;

und eventuell in einem engsten Sinne auch abzüglich der Rechtsprechung. Verwaltung ist danach sowohl die Thätigkeit der Verwaltungsbehörden wie die Vollziehung richterlicher Urteile. Der Staat verwaltet, wenn er einen Beamten anstellt, einen Brief befördert, einen Mörder hinrichtet, wenn er waffenfähige Mannschaft einübt oder diplomatische Agenten entsendet u. s. w. Hier ist aber vielfach nicht, wie man früher annahm, bloße Vollziehung, nein, vielmehr freies Handeln der Regierungsorgane behufs Durchführung der staatlichen Aufgaben innerhalb der von der Rechtsordnung gezogenen Grenzen: die Rechtsordnung bestimmt nicht positiv die Verwaltung, beschränkt sie aber negativ. Im gewöhnlichen Leben wird bei Gebrauch des Wortes Verwaltung offenbar bald der weitere, bald der engere Sinn ins Auge gefaßt, sehr häufig aber an den ersteren ganz allgemein gedacht („ein Staat ist gut verwaltet", „die Ideen, welche die Verwaltung beherrschen" u. a. m.).

Der Begriff der Verwaltung ist daher allerdings mit dem Staate gegeben; man kann sich einen Staat ohne jede andere Thätigkeit (z. B. ein patriarchalisches Staatswesen selbst ohne Gesetzgebung mit bloß gewohnheitsrechtlicher Grundlage) vorstellen, nicht aber ohne Verwaltung. Diese ist in der That das Leben des Staates. Die Verfassung ist Form und Regel, die Verwaltung ewiges Werden: jene kann Jahre hindurch fest und unverändert bestehen, diese schreitet dauernd vor, in ihr kommen fortwährend alle Kräfte des Staates zur Erscheinung, sein volles Wesen zur Bethätigung.

Wie die ganze Staatsthätigkeit, so erstreckt sich auch die Verwaltung auf die verschiedenen großen Gebiete des Staatslebens. Nach unserer modernen Auffassung hat der Staat einerseits einen Kultur- und Wohlfahrts-, anderseits einen Rechts- und Machtzweck. War die nationale Macht schon in frühen Zeiten das Ziel der Staaten, so gesellte fortschreitende Entwicklung den individuellen Rechts- und den gesellschaftlichen Kulturzweck hinzu. In der Verfolgung der Staatszwecke ergibt sich aber durch die Stellung der Staaten im Völkerleben eine Zweiteilung der Verwaltung: die der auswärtigen Angelegenheiten und die innere Verwaltung. Aber dort wie hier verbinden sich in der praktischen Verwaltung andere Gesichtspunkte mit dem Wohlfahrtszweck, so daß zuweilen die auswärtige Verwaltung lediglich als diejenige Thätigkeit aufgefaßt wird, welche die Vertretung des Staates als einer Gesamtpersönlichkeit gegenüber anderen Staatspersönlichkeiten wahrzunehmen hat. Die auswärtige Verwaltung kann inhaltlich den verschiedensten Verwaltungsbereichen (Macht-

REESE LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA.

und Wohlfahrtszweck) angehören; sie ist vorzüglich in doppelter Richtung wirksam: einmal durch die Vertretung der Staaten als solcher im großen Völkerleben; hierfür besteht das diplomatische Corps, hier ist das Gebiet der großen völkerrechtlichen Fragen; die andere Seite aber ist die Sorge für die Staatsangehörigen im Auslande, die Wahrnehmung der Handelsinteressen 2c.; hierfür sind thätig die Konsularbeamten, hier bildet sich ein internationales Verwaltungsrecht heraus, über dessen Bedeutung uns die Schlußbetrachtung belehren soll.

Zu diesen Verwaltungsgebieten des Innern und Aeußern — Ressorts, Departements — treten zwei andere, deren Existenz aus dem Wesen des Staates folgt. Der Staat ist eine Persönlichkeit, welche der Organe zur Ausführung ihres Willens bedarf. Diese Organe sind teils Beamte; ihre Ernennung und Berufung bildet einen integrierenden Bestandteil jedes inneren Verwaltungszweiges. Daneben aber bedarf der Staat eines Organs, welches seine individuelle Selbständigkeit zum drastischen Ausdruck bringt. Dieses Kraftorgan der Staatspersönlichkeit ist das Heer, hauptsächlich aber nicht ausschließlich Kriegsmacht. Hier ist ein besonderer Verwaltungszweig, hier ist eigene Ordnung, eigenes Recht. Weil dieses Organ die persönliche Kraft des Staates darstellt, ist es erklärlich, daß für jeden Teil desselben ein Sonderrecht gilt und daß die Militärpersonen nicht nach demselben Maß gemessen werden können, als die übrigen Bürger. Ferner: wie der einzelne Durchschnittsmensch notgedrungen sein Hauptaugenmerk auf die physische Ernährung und die Beschaffung der dazu erforderlichen Mittel richten muß, so ist auch für den Staat Besitz und Erwerb äußerer Güter Voraussetzung seines Bestehens. Diese verweigern heißt den Staat verneinen. Die Ordnung für Erwerb, Erhaltung und Verwendung der sachlichen Güter des Staates ist die Staatswirtschaft, die Finanzverwaltung: sie umfaßt die Verwaltung des Vermögens, der Einnahmen, — welche als privatrechtliche, als Gebühren, und als staatsrechtliche (Steuern) erscheinen, — der Ausgaben und der Schulden. In unserem Vaterlande durchkreuzt sich eine dreifache Finanzverwaltung, die des Reiches, der Einzelstaaten und der Kommunen. Die Finanzverwaltung zeigt uns die materielle Grundlage unseres Staatslebens, der Etat drückt uns in Ziffern Wert und Maß aller Verwaltungsgebiete aus; nur was durch die Finanzverwaltung möglich ist, ist überhaupt möglich: die Staatsausgaben sind durch die Staatsaufgaben bestimmt. Fügen wir noch die mit der Justiz aufs engste verbundene Justizverwaltung hinzu, so stehen die fünf Hauptrichtungen der staatlichen Thätigkeit vor uns: Militär-, Finanz-, Justiz-, auswärtige und innere Verwaltung, letztere im Sinne der neuesten Lehrbücher (Löning) gefaßt.

Der königl. Landrat oder Bezirkshauptmann in X., der die vorstehende Einteilung liest, wird vielleicht sagen: „da sieht man, was der deutsche Theoretiker vom Leben versteht, in dieser Einteilung sind doch offenbar eine Menge von Angelegenheiten, welche der Oberpräsident, der Landrat u. s. w. erledigt, nicht enthalten. Zu welchem Zweige gehört wohl die umfangreiche Thätigkeit, welche ich als Wahlkommissar entfalte, wohin die Gegenstände, welche die preuß. Instr. v. 23. Oktober 1817, § 2, als Landeshoheitssachen bezeichnet, wohin die Wahrnehmung des jus circa sacra, das Eingreifen bei außerordentlichen Anlässen seitens der höheren Beamten?" Es gibt in der That noch ein Gebiet, dasjenige, welches wir in der Praxis schon längst als „allgemeine Landesverwaltung" zu bezeichnen gewohnt sind. Hierzu gehört nicht die Herstellung der nötigen Anstalten und die Beschaffung der erforderlichen Beamten: dies ist ein Bestandteil jedes einzelnen Verwaltungszweiges. Jeder einzelne Verwaltungszweig sorgt für Beamte ꝛc., praktisch ausgedrückt, es gibt keine allgemeinen „Personalienräte", sondern die einzelnen Ressorts haben je einen solchen. Es reiht sich aber an die erwähnten Verwaltungszweige jene allgemeine Landesverwaltung, jene „Regiminalverwaltung" an, welche keine besonderen Staatszwecke verwirklicht, aber auf alles das gerichtet ist, was die Hoheitsrechte des Staates und die Verfassung im engeren Sinne betrifft. Hieher gehören auch die Aufsichtsrechte über die Kirche, welche im Kirchenstaatsrechte besondere Darstellung finden, hieher die Rechte gegenüber den Selbstverwaltungskörpern. Hier kommt die Thätigkeit der Verwaltung, welche auf die Erhaltung des Staates selbst gerichtet ist, in Betracht, die sogen. Verfassungssachen, Grenz-, Huldigungs- und anderen Angelegenheiten, die auf die Wahlen zu den Volksvertretungen bezüglichen Geschäfte, kurz, teils eine staatsgestaltende Thätigkeit, welche Voraussetzung, teils eine Oberaufsicht, welche Ergänzung der inneren Verwaltung und Politik bildet. Es tritt somit neben die fünf erwähnten Gebiete ein sechstes, welches man passend als „allgemeine Landesverwaltung", oder wie in Süddeutschland als „Regiminalverwaltung" bezeichnen kann. Dieser theoretischen Scheidung in sechs Gebiete entspricht übrigens die praktische Gestaltung keineswegs. Scharf abgesondert sind nur die auswärtigen und die Justizangelegenheiten. Zwar bestehen auch für die Militär- und Finanzverwaltung besondere Behörden und eigene Grundsätze, nichtsdestoweniger stehen zahlreiche Aufgaben dieser Zweige in so engem Zusammenhange mit anderen Gebieten, daß sie von den Beamten der „innern Verwaltung" vorgenommen werden. Die Geschäfte der Besteuerung liegen vielfach auf dem Gebiete der Finanz- wie inneren Verwaltung. Die Heeres-

ergänzung und die Inanspruchnahme von Leistungen für die Truppen erfolgt durch die gemeinsame Thätigkeit der Civil- und Militärbehörden

Wenn wir nun im folgenden die Hauptgrundsätze der „Verwaltung" kennen lernen wollen, so denken wir stets an die „innere Verwaltung". In den letzten Jahren ist das Wort „Verwaltung" häufig in diesem engeren Sinne gebraucht worden. Wer ein vollständiges Verwaltungsrecht darstellen will, der wird die erwähnten sechs Gebiete zu durchschreiten haben. Wer in letzter Zeit von der Ausdehnung der preußischen „Verwaltungsgesetze" auf die neuen Provinzen, von der „Reorganisation der Verwaltung" gesprochen hat, der dachte dabei allein an Organisation und Prinzipien der allgemeinen Landes- und inneren Verwaltung.

So hat diese einleitende Betrachtung uns zunächst Klarheit gebracht über die verschiedene Bedeutung, welche dem Worte Verwaltung beigelegt wird, wie zugleich über die Richtungen der Staatsthätigkeit im allgemeinen. Wir können dieselben nach der Form unterscheiden; da läßt sich nichts anderes denken, als daß der Staat 1) Rechtssätze aufstellt oder aufhebt; 2) gegebene Rechtssätze auf gegebene Verhältnisse anwendet; 3) konkrete Angelegenheiten erledigt. In diesem Sinne können wir sagen, es gibt Gesetzgebung, Rechtspflege, Verwaltung und diesen gegenüber, ja sie überragend, erscheint die Regierung als Inbegriff aller Staatsthätigkeiten.

Wir können ferner die Staatsthätigkeiten nach ihrem Inhalte scheiden. Dann erscheint uns die Thätigkeit, welche auf die Förderung des Gesammtwohles und indirekt des Einzelwohles gerichtet ist; neben diese Thätigkeit, neben Privatrechtspflege und gesellschaftliche Verwaltung tritt ein anderer Zweig staatlichen Wirkens, das Schaffen der Vorbedingungen für alle jene Thätigkeiten, die Funktion der Selbsterhaltung, Militär- und Finanzwesen. Vereinigt sind diese materiellen Gesichtspunkte auf einem dritten eigenartigen Gebiete, der Pflege der völkerrechtlichen Beziehungen.

Versuchen wir die Quintessenz der gegebenen Erörterungen zusammenzufassen, und die materielle wie formelle Einteilung, die hier noch einmal veranschaulicht wird:

Formelle Scheidung.	Materielle Scheidung.
A. Regierung im engeren Sinne.	A. Pflege völkerrechtl. Beziehungen.
B. Gesetzgebung.	B. Funktionen der Selbsterhaltung (Militär- und Finanzverwaltung).
Verwaltung (Vollziehung, Regierung im engeren Sinne).	C. Verwaltung im engeren Sinne:
Justiz.	1. allgemeine Landesverwaltung, Reginimal- und Polizeiverw.;
(NB. In einem anderen, formellen Sinne ist Verwaltung = jede Thätigkeit der Verwaltungsorgane).	2. besondere Zweige: physisches — geistiges — wirthschaftl. Leben.

zu verbinden, so ergibt sich etwa folgendes Schema für die Aeußerungen des staatlichen Lebens:

Regierung
- A. Pflege völkerrechtlicher Beziehungen.
- B. Das innere Staatsleben:
  - 1) Gesetzgebung;
  - 2) Vollziehung:
    - a. Rechtspflege;
    - b. Verwaltung im engeren Sinne:
      - α. Funktionen der Selbsterhaltung (Militär- und Finanzverwaltung);
      - β. Verwaltung:
        - 1. allgemeine Landesverwaltung;
        - 2. besondere Zweige.

Wir haben somit den Begriff der Verwaltung negativ bestimmt und gegen die übrigen Gebiete abgegrenzt. Was positiv die sogenannte innere Verwaltung sei — wir brauchen nicht noch einmal auszuführen, daß der übliche Ausdruck „innere Verwaltung" nicht ganz zutreffend ist — hat man in der Theorie mehrfach zu bestimmen versucht. Man muß dabei nur stets im Auge behalten, daß von Verwaltung bald im formellen Sinne, bald im materiellen Sinne gesprochen wird. Man faßt neuerdings unter Verwaltung sehr häufig diejenigen Gebiete zusammen, welche, abgesehen von Gesetzgebung und Rechtspflege, die Förderung der Kultur zur unmittelbaren Aufgabe haben. Damit ist einmal gesagt, daß es sich hier nicht handelt um bloße Setzung von Normen, nicht um bloße Subsumtion gegebener Verhältnisse unter gegebenes Recht, sondern um schöpferisch freie Entfaltung. Zugleich aber ist etwas anderes angedeutet; hier ist direktes Hinzielen auf die Zwecke der Staatsgemeinschaft, nicht bloße Sicherung der Kultur, indem, wie im Finanz- und Heerwesen, Hilfsmittel zur Ausführung der Staatsaufgaben beschafft oder für die Machtstellung des Staates als Vorbedingung gesorgt wird, nein, hier werden unmittelbar die Gemeininteressen wahrgenommen. Der Staat beseitigt Hindernisse, welche sich der physischen, moralischen, wirtschaftlichen Entwicklung entgegenstellen, er schafft Anstalten, welche über das Können des Einzelnen hinausgehen, er stellt die Bedingungen her, unter welchen die Einzelpersönlichkeit ihre Kräfte gedeihlich entfalten kann. Förderung des Einzelnen oder der Gesamtheit, das ist der rote Faden der Verwaltung; Wesen und Zweck des Staates erscheinen in ihr am deutlichsten. Wie alles Menschliche begehrt, sich zu entwickeln, d. h. aus dem Vergangenen Zukünftiges herauszubilden, so auch der Staat, die Verwaltung. Sie hat wie der Einzelmensch Ziele, welchen ahnungsvoll entgegengestrebt wird und die fester For-

mulierung spotten. Die Verwaltung will die Einzelkräfte zusammenfassen und nutzbar machen für das Ganze, den Menschen veredeln und vollenden.

Wie aber? Sind das nicht die Ziele des Einzellebens? Strebt nicht auch der Einzelne nach Ordnung des Daseins, Bildung und Erwerb? In der That entsteht hier, wenn neben die Zwecke der Einzelpersönlichkeit und der genossenschaftlich Verbundenen Ziele der Gesamtheit treten, unwillkürlich die Frage, welche Thätigkeiten müssen vom Ganzen ausgehen, wo darf die Regierung den Einzelnen für die Gesamtheit verwenden, das Ganze über den Teilen vertreten, was soll der Einzelthätigkeit überlassen werden? Damit ist auf den wichtigen Punkt, daß es neben der Staatsverwaltung auch Privatverwaltung gibt, hingedeutet. Wir sehen hier davon ab, daß man auch im alltäglichen Leben und bei verschiedenen Verbindungen das Wort Verwaltung anwendet: man spricht von Verwaltung der Sakramente, Gutsverwaltung, Konkursverwaltung. Setzen wir aber als Prinzip die Staatsverwaltung der Privatverwaltung gegenüber, so denken wir an Gebiete, in denen es sich um öffentliche Interessen handelt. Auch im modernen Leben wirken staatliche und Privatverwaltung häufig zusammen, so im Schul-, Versicherungs-, Eisenbahnwesen, und oft ist man zweifelhaft, welcher derselben der Vorzug zu geben ist. („Verstaatlichung"). Wo ist, so fragt man naturgemäß, die Grenze für die Ueberweisung eines Gegenstandes an diese oder jene?

Leicht werden wohl die äußersten Punkte zu bestimmen sein. Wo lediglich Kulturinteressen Einzelner oder solche kleinerer Kreise in Betracht kommen, wird der Staat der freien, der Privatverwaltung das Feld überlassen. Er wird aber da eintreten, wo für Einrichtungen rechtliche Nachhaltigkeit und Einheitlichkeit erforderlich ist, wo dieselben eine große räumliche Ausdehnung und einen Nutzen für Viele haben. (Post). Kann man so auch die äußersten Grenzpunkte angeben, so wird es schwierig, vielleicht unmöglich sein, auf den mittleren Gebieten eine feste Bestimmung zu treffen und eine vergebliche Mühe, scharfe Grundsätze da aufzustellen, wo private und öffentliche Interessen sich fortwährend begegnen. Offenbar wechseln hier die Anschauungen der Zeiten und Völker. Das frühe Mittelalter mit seiner Selbstrache und Selbstpfändung giebt ein Beispiel, daß dem Einzelnen zu viel überlassen wurde: und das entgegengesetzte Bild wird uns im Leben des vorigen Jahrhunderts mit seiner drückenden Vielregiererei und seinem kleinlichen Eingreifen eröffnet, — noch weiter wird in der Phantasie eines Campanella oder in anderen Staatsromanen die Vernichtung individuellen Lebens ausgemalt.

Wie aber in den verschiedenen Zeitaltern die Staatsverwaltung bald fehlt, bald überwuchert, so gehen auch die Ansichten der Völker über diesen Punkt weit auseinander. Der Engländer und Amerikaner vertraut, in Selbstbewußtsein und Unabhängigkeitsdrang, der Privatkraft außerordentlich viel. Der Franzose wünscht den Schutz der individuellen Freiheit, aber noch mehr erwartet er, voll Ehrgeiz nach einer bevorzugten Stellung im Völkerleben, daß der Staat die gesellschaftlichen Zwecke fördere. Deutschland nimmt (Italien nicht unähnlich) einen mittleren Standpunkt ein. Bald verlangen wir vom Staate, daß er gesellschaftliche Interessen wahrnehme, bald sind wir zufrieden, unter seinem Schutze eigene Kraft entfalten zu können. Oft hat es von uns gegolten: „im engern Kreis verengert sich der Sinn"; aber, wenn es an gewaltigen Wendepunkten darauf ankam, die Selbstsucht zu unterdrücken und das „immer strebe zum Ganzen" zu bethätigen, so ist es geschehen — und so wird es, hoffen wir, fürderhin bleiben.

Wenn nun auch die Entscheidung, ob Staats-, ob Privatverwaltung vorwiegen solle, nach den wechselnden Stufen der Entwicklung erfolgen muß, so werden sich doch stets zwei Grundanschauungen gegenüberstehen, zwischen welchen die Verwaltungspolitik zu vermitteln hat. Jede derselben belegt ihre Gegnerin mit einem verächtlichen Namen. Dort spricht man vom System der Bevormundung, hier vom System des Gehenlassens, des „laisser faire laisser passer". Die Anhänger der letzteren Ansicht nennt die Zeitungssprache „Manchestermänner", ein Ausdruck, welcher den volkswirtschaftlichen Bewegungen entlehnt ist: er führt sich zurück auf Richard Cobden, welcher in Manchester 1839 die Anti-Cornlaw-league gründete und die Beseitigung der Kornzölle erstrebte. Diese Schule erkennt in gewerblicher Freiheit und rechtlicher Gleichheit Voraussetzung und Genüge für die beste Entfaltung aller Kräfte, betrachtet die Staatseinmischung als verderblich und löst das Leben des Volkes in einen Wettlauf der Einzelnen auf. Das entgegengesetzte System vertraut weniger der Kraft des Privaten als reglementierenden Anordnungen der Staatsgewalt. Ganz besondere Bedeutung scheinen diese Fragen, welche zum Teil in das Gebiet der Volkswirtschaft übergreifen, in der Gegenwart erlangt zu haben. Manchen dünkt es, als ob das Streben der Zeit darauf ginge, Eigenart und Privatvermögen ganz der Gemeinschaft unterzuordnen: man spricht gar viel von Staatssozialismus und denkt dabei an eine Verwirklichung der Ideale der arbeitenden Klassen durch das Königtum. Man sollte dabei beachten, daß, wie Rodbertus und Lassalle verschiedene Naturen waren, auch die Maßregeln, welche infolge der kaiserlichen Botschaft vom 17. Nov.

1881 angebahnt sind, mit den Träumereien der revolutionären Sozialisten wenig gemein haben und nur in edler und christlicher Weise bezwecken, den arbeitenden Klassen eine wirtschaftliche wie geistige Entwicklung zu ermöglichen.

Wenn in unserer Zeit durch die Maschinenarbeit und Verkehrsverhältnisse jene angedeuteten Gegensätze schärfer erscheinen, so werden Regierende wie Regierte klar und ruhig die Vermittlung derselben anzustreben haben.

Die Staatsmänner unserer Zeit werden sich stets gegenwärtig zu halten haben, daß für den Menschen nur Wert hat, was er sich selbst schafft und erringt, daß der Staat erleichternd und ergänzend eintreten soll; stärken und stützen soll er die Einzelkraft, nicht sie ersetzen. Der Einzelne aber soll niemals vergessen, daß der Staat der Hort seines Thuns und die Wurzel seiner Kraft ist, und endlich jenes schwere Vorurteil abwerfen, als ob die Verwaltung des Einzelnen Feind wäre. Er soll gedenken, daß die Regierung Einsichten hat, welche nur ihr zugänglich sind, und daß ihre Weisheit und ihr Wollen aus jener unlöslichen Einheit stammen, in welcher die Teile zum Ganzen stehen. Da muß sie freilich dem Eigennutz, welcher im allgemeinen das treibende Motiv des Privatlebens ist, entgegentreten. Vieles geht über den Blick der kurzlebigen Menschen hinaus. Wo einmal erkannt ist, daß der Einzelblick trügt und täuscht, und die Einzelkraft nicht ausreicht, nicht ausreichen kann, da soll der Staat unbeirrt und thatkräftig eingreifen. Der Einzelne denkt im Sonnenschein nicht an den Sturm, er denkt an sich, seinen Stand, vielleicht seine Nachkommen. Aber der Staat soll für viele Geschlechter sorgen und er schaut in die Zukunft des Volkslebens.

So wird zur Lösung dieser Probleme eine richtige Verbindung zwischen Staats- und Privatverwaltung, verschieden nach den wandelnden Umständen der Zeiten, beitragen. Daß sie endgültig gelöst werden, ist kaum zu erwarten, mag auch das positive Recht die Grenze zwischen der staatlichen Gewalt und dem Selbstbestimmungsrecht des Einzelnen scharf feststellen. Die Geschichte der Verwaltung ist zugleich die Geschichte einer ewigen actio finium regundorum zwischen diesen Grundanschauungen.

II.

Den Ausspruch eines großen Völkerrechtslehrers: „die Wissenschaft des Völkerrechts ist jung, aber das internationale Leben ist alt", darf man auch auf die Verwaltung übertragen. Erst seit kurzer Zeit beschäftigt man sich eifrig und gründlich mit einer verwaltungsrechtlichen Wissenschaft — und doch ist verwaltet worden, solange es Staaten auf der Erde gibt. Verwalten, sahen wir, heißt für den Staat geradezu: leben. Aber ursprünglich wird die Verwaltung kaum erkannt, durch Herrschaft wird verwaltet, wie die Herkunft des Wortes aus dem nordischen „walt" (soviel wie Gewalt) klar andeutet; erst im Laufe der Geschichte hebt diese Funktion sich deutlich von anderen ab. In Wahrheit jedoch hat es keinen Staat gegeben, welcher sich nicht auch um die Einzelinteressen seiner Bürger gekümmert hätte, da jeder Staat gefühlt hat, daß sein Wohl und Wehe, seine Existenz abhängig ist von dem physischen, geistigen und wirtschaftlichen Leben seiner Bewohner. Nur ist diese Auffassung bald mehr, bald minder, bald in dieser, bald in jener Form zum Ausdruck gekommen. Die Verwaltung ist nicht nur abhängig von den Ansichten über Ziele und Zwecke des Staates, nein, sie ist sogar der vollkommenste Ausdruck dieser Ansichten. Die Verwaltung ist das Spiegelbild der Staatsidee, die Anwendung derselben in unzähligen Gebieten, die Verwirklichung derselben gegenüber dem Einzelnen. Was sich die leitenden Geister unter dem Begriffe des Staates vorstellen, das ist immer und allerorten die maßgebende Norm für alle Zweige der Verwaltung gewesen. Was das Gesamtministerium für eine Staatsidee hat, das ist einfach die Richtschnur für den Verwaltungs- und Exekutivbeamten. Darum können nur Unkundige den Satz nicht begreifen, daß ein Verwaltungsbeamter regierungsfreundliche Gesinnungen haben oder andernfalls entlassen werden müsse: hat doch selbst ein großer Republikaner, Washington, anerkannt, daß es geradezu Selbstmord

wäre, Beamte anzustellen, deren politische Ueberzeugung mit den Anschauungen der leitenden Persönlichkeiten nicht übereinstimmte. Ist aber die Verwaltung die systematische Anwendung der Staatsidee, so ist es klar, daß es keine Geschichte der Verwaltung für sich gibt, daß diese vielmehr gleichbedeutend ist mit der Geschichte der Staatsidee. Aus den unzähligen Erscheinungen und Bewegungen des inneren Staatslebens, welche kein menschlicher Verstand völlig zu übersehen vermag, müssen wir herauszulesen versuchen, welche Stellung die Staaten in Bezug auf die Förderung der gesamten Interessen der Verwaltung eingenommen. Wenn wir uns so über die Entwicklung der Völker in Leben und Wissenschaft belehren wollen, so tauchen vor unserem geistigen Auge die mannigfachsten Bilder auf, Großes und Kleines, Marktpolizei und Agrargesetze, Volkszählungen und Eisenbahnwesen, Bedeutendes und Unbedeutendes in scheinbar buntem Durcheinander. Wir befinden uns in ähnlicher Lage wie der Kulturhistoriker und wie der Soziologe: wir haben einen unerschöpflichen Stoff vor uns, den selbst einer unsrer bekannten Rechtslehrer einst als Chaos bezeichnete. So kommt es darauf an, in diesen Massen von Beobachtungen die leitenden Grundsätze zu erforschen und das Mannigfache vor dem geistigen Blicke zur Einheit zu ordnen. Auf diese Weise wird es uns gelingen, zu erkennen, was die Verwaltung in den verschiedenen Staaten bedeutet hat, und zu begreifen, wie sie geführt wurde.

Das Altertum zeigt uns die Verwaltung in verschiedenen Formen, je nach Anschauung der Völker, keineswegs aber so unentwickelt, wie mancher anzunehmen geneigt ist. Der Gegensatz der orientalischen und klassischen Völker kommt auch hier zum Ausdruck. Dort die gewaltigen Reiche, tyrannisch und theokratisch, die Sorge für die Sicherheit durch die Krieger und Könige, die Sorge für alles übrige durch die Priesterkaste. Hier aber bei den Hellenen und Römern weicht die Ansicht von der höheren auferlegten starren Ordnung der Idee freier und harmonischer Selbstgestaltung. Man erinnere sich nur an einzelne Schilderungen, die man im Herodot, Thucydides und anderen griechischen Autoren gelesen. Sofort wird klar, daß schon in Hellas sehr vieles bestand, was heute Verwaltung heißt. Ja, man darf sagen, daß, wenn auch eine abgesonderte Verwaltung im modernen Sinne dort nicht bekannt war, doch fast allzuviel verwaltet wurde. Die hellenische Staatsidee gründet sich auf die Identifizierung von Mensch und Bürger. Religion, Erziehung, Familienleben, alles, alles wird dem Staate geopfert: er ist allmächtig, ja übermächtig. Das Streben der hellenischen Staatsmänner ging darauf, den Staat dem schönen Kosmos nachzubilden, und der größte Gelehrte des Altertums, Aristo-

teles, spricht es aus, daß der Staat entstehe um des Lebens, aber bestehe um des Wohlbefindens willen.

Anders als in diesen Stadtstaaten und Gebirgskantonen in dem römischen Weltreich. Kein Idealist wie Plato träumt hier von der Vollkommenheit des sozialistischen Staates: keine Staatstheorie wird poetisch aufgestellt, aber die praktische Verwaltung ist groß und ausgedehnt; dort geht der Einzelne auf und unter im Staate; hier wird sein Wille und sein Recht geachtet. Provinzial- und Kommunalverwaltung waren hier zum Teil sehr reich entwickelt; in der censorischen Rüge steckt ein gut Teil unseres Polizeistrafrechts; die Aedilen übten mannigfache Thätigkeiten der heutigen Sicherheits- und Ordnungspolizei, das Verkehrswesen, Wege- und Postverwaltung sind in hohem Grade durchgebildet. Aber dies alles hat mehr historisches Interesse, und wir überlassen es den Philologen, sich über die Straßenbeleuchtung Roms zu streiten oder die Art der Aufsicht über die Prostituierten zu erforschen.

Blicken wir auf das Mittelalter, so drängt sich unwillkürlich die Frage auf, wo ist da die Verwaltung? Kein Zweifel, daß es auch in jenen Zeiten eine Verwaltung gegeben; aber sie erscheint in eigenen Formen. In die sinkende Welt des Altertums treten zwei Faktoren ein, das Germanentum und das Christentum. Beide waren dem Staate nicht geneigt; und so kommt es, daß die Staaten des Mittelalters als Friedensgenossenschaften erscheinen, in welchen Heer und Gericht dem Macht- und Rechtzweck dienen, aber in denen die Sorge für Kultur und Wohlfahrt unbekannt ist. Wie aber lebte die Menschheit in jenen Zeiten; ging sie in der That auf in dem Dienste jener beiden Zwecke, oder sorgte der Einzelne allein für Kultur? Keineswegs. Einmal war Träger wahrer Staatsideen die Kirche; sodann erzeugte der Genossenschaftssinn der germanischen Stämme jene zahlreichen Verbände, welche das gemeinsame Interesse wahrnahmen. Der Staat war nichts als eine Zwangsanstalt. Aber die ganze ideale Seite des Menschen wurde von der Kirche in Anspruch genommen: Schulwesen und höhere Bildung wurde von ihr gepflegt, und weit über die ideale Seite ging sie hinaus; was heute Gesundheitswesen und Armenwesen heißt, war in ihren Händen; sie gründete Heilanstalten, sie bildete Aerzte, sie übte Wohlthätigkeit. Und die wirtschaftliche Verwaltung ruhte bei den mannigfachen Verbänden in Stadt und Land. Die Markgenossenschaften üben landwirtschaftliche Polizei und die Zünfte überwachen den Betrieb der städtischen Gewerbe. So finden wir schon in jenen Zeiten, was heute Staatsverwaltung und Staatssozialismus genannt wird: der Name ist neu, aber die Aufgaben der Verwaltung haben auch früher bestanden, nur

daß sie von anderen Verbindungen, als vom Staate, wahrgenommen wurden.

Die ersten Andeutungen einer allgemeineren Fürsorge für die Kulturzwecke finden wir in den Städten. Die Obrigkeit, welche die Handhabung der Ordnung im allgemeinen hatte, trifft Anordnungen und Einrichtungen über Speisekauf, Verfälschung der Nahrungsmittel, Gesindewesen u. dergl. Allmählich beginnt eine umfassendere Gesetzgebung in den Landes- und Reichspolizeiordnungen. Auch diese Ordnung des Alltäglichen steht im Zusammenhange mit den großen Bewegungen des 15. und 16. Jahrhunderts. Mit dem Studium des Aristoteles erwacht die antike Staatsidee, und im Zeitalter der Renaissance tritt die Sorge für den gemeinen Nutzen wieder in den Vordergrund. Aber in kleinlicher Weise greifen die Polizeiordnungen, insbesondere die des Reichs von 1548 und 1577, in die vielfältigen Beziehungen des Lebens ein. Da finden wir traulich nebeneinander Bestimmungen über rottierendes Kriegsvolk und Handel der Juden, gegen Schiff- und Fuhrleute und Advokaten, über Büchercensur und Goldschmiedwaren, über Schalksnarren und Legitimation der Bastarde, Jahrmärkte und Strafe der vermöglichen Bettler, Zigeuner und Schmähschriften, Kleiderluxus und Zutrinken, eine Fülle von Stoff, zusammengehalten von dem *einen* Gedanken: Bewahrung der guten alten Ordnung. Aber die vorzüglichen Sitten- und Luxusgesetze, welche mit Fug und Recht den übermäßigen Schmäusen bei Kindtaufen und Leichenbegängnissen entgegentreten wollten, sie nützten wenig, weil sie vielfach leges imperfectae waren, oder überhaupt das strafende Organ fehlte.

So verlegt sich wiederum, wie immer in deutschen Landen, die Entwicklung vom Centrum in die Peripherie. Es bereitet sich der Uebergang in die neue Zeit vor. Hinter uns liegt die Epoche, welche durch die Herrschaft der Kirche und die Herrschaft des Grundbesitzes gekennzeichnet ist. Ein neues Element muß sich zeigen, um aus der morsch gewordenen Gesellschaftsordnung hinüberzuleiten. Dieses Element ist die monarchische Gewalt. Das heilige römische Reich ist zerfleischt durch den dreißigjährigen Kampf, in zwei Lager gespalten durch kirchlichen Streit. Nur von der Gewalt der Territorialherren war Neugestaltung der Verhältnisse zu erwarten. Und würdig unterzog sich die fürstliche Gewalt der gewaltigen Aufgabe, welche der Lenker der Weltgeschicke ihr vorgezeichnet. Sie hat geirrt, aber der Mut zu irren verdient oft die höchste Anerkennung als die treibende Kraft alles Strebens. Den ständischen Interessen gegenüber erhebt sich das staatliche, verkörpert im Fürstentum. Die Fürsten vertreten die beherrschten Klassen, sie entfalten eine schöpferische Regierungsthätig-

keit. Sie bringen den modernen Staatsgedanken zur Geltung. In besonders hohem Maße sind auch hier die Hohenzollern beteiligt. Aus dem Durcheinander verrotteter Reichsformen steigt der junge preußische Staat empor. In den brandenburgischen Kurfürsten finden die „Bauern von geringem Blut" Hort und Heil. Das Volk haben diese Fürsten stets hinter sich: sie haben die Macht der Städte und des Adels gebrochen und alles, was innere Verwaltung heißt, wird ihnen gern überlassen, weil man fühlt, daß sie eine unparteiische Regierung an Stelle der Ständeregierung führen. Und so begann nach dem dreißigjährigen Kampfe in dem kleinen Brandenburg eine neue Entwicklung: zielbewußt und opferbereit trat der große Kurfürst in das verwüstete deutsche Leben. Freilich konnte er, durch vielfache Kämpfe in Anspruch genommen, die Verwaltungsorganisation nicht weiterbilden, dies geschah, wie wir später sehen werden, erst durch seinen Enkel Friedrich Wilhelm I., aber schon unter ihm erwacht die lebhafte Fürsorge für die idealen Gebiete des öffentlichen Lebens, wie für die Besserung der wirtschaftlichen Verhältnisse.

Auch die Anschauungen der Gebildeten waren andere geworden, insbesondere durch die naturrechtlichen Lehren. Hatte man früher das Diesseits nur als Vorstufe des Jenseits betrachtet, so wird es jetzt selbständig erfaßt. Man legt sich allenthalben die Frage vor, wie das Wohl des Staates, wie die Glückseligkeit aller zu erreichen. Der Staat wird als eine Verbindung zur Wohlfahrt aller Einzelnen betrachtet, durch die in ihm vereinigte Macht soll er das leibliche und geistige Wohl seiner Angehörigen fördern. Diese Philosophie, welche an Hugo de Groot anknüpfte und von Pufendorf, Thomasius und Wolff gelehrt wurde, war großartig und menschenfreundlich. Sie erhob den Blick des Rechtsgelehrten von den öden Interpretationen der römischen codices und von den geistlosen Auseinandersetzungen der Kriminalisten im Carpzowschen Tone zu einem kühnen Idealismus. Sie war ein Segen für das Volk; sie erfüllt den Beamten mit einer hohen Idee vom Staate; sie zeigt ihm mit einem Male, was es heißt, ein Herz haben für das Wohl der Unterthanen; sie lehrt ihn, daß es noch etwas Höheres gibt, als den Ertrag der Kammergüter berechnen, daß der Staat eine Anstalt für alles Gute ist, daß er gleichwie ein Vater für seine Kinder sorgen soll. Das ist die Idee des Wohlfahrtsstaates. Es ist Mode geworden, sie zu belächeln. Sie ist ausgeartet, sie hat Irrtümer im Gefolge gehabt und ist überwunden. Aber man darf nicht vergessen, daß diese Theorie die erste ist, welche den Menschen als Menschen betrachtet. Man darf nicht übersehen, daß der Grundgedanke dieser Anschauungen ein höchst achtbarer und bewundernswerter ist. Das

Volk soll beglückt werden! Gewiß ein hohes Ideal, um so höher, wenn wir bedenken, daß es in einer Zeit verknöcherter Zunftverfassungen und roher Selbstsucht aufgestellt wurde. In der Litteratur ist der Hauptvertreter dieser Wohlfahrtsidee Christian Wolff, am 24. Januar 1679 zu Breslau geboren, der offizielle Staatsphilosoph des großen Friedrich. Der bezeichnende Titel seines neun Bände umfassenden Werkes lautet: „Vernünftige Gedanken von dem gesellschaftlichen Leben der Menschen und insonderheit dem gemeinen Wesen zur Beförderung der Glückseligkeit des menschlichen Geschlechts, den Liebhabern der Wahrheit gewidmet von Christian Wolffen." Hierin sind die Wohlfahrtsideen bis ins kleinste durchgeführt; nach allen Seiten wird die Fürsorge des Staates für die Bevölkerungsvermehrung, für reichliche Nahrungsmittel, Kirchenbesuch u. s. w. erörtert. Die Anlage guter Straßen, die Berücksichtigung der Aesthetik bei Bauten wird empfohlen und damit Gedanken ausgesprochen, die z. B. offenbar unsere Reichspostverwaltung verwirklicht; der Staat soll das Ohr ergötzen durch Vogelsang und Wasserrauschen, er soll Schauspiele veranstalten und Wohlgerüche verbreiten. Damit in Verbindung steht, daß viele Eingriffe in die private Sphäre gutgeheißen werden: z. B. die Auswanderung darf verboten, jedermann zur Arbeit angehalten werden u. a. m.

So edel die Idee, so unmöglich war ihre Ausführung. Nur für kurze Zeit konnte das Vorgeben, der Zweck der Regierung sei Beglückung, die Menge begeistern. Was erschien dieser als Wohlfahrt? Offenbar stets das Gegenteil derjenigen Mißstände, welche man am meisten empfand. Diese aber konnte und wollte man nicht beseitigen. Der Begriff „Glück" ist überdies ein relativer. Jedes Glück eines Kreises schädigt die Interessen anderer: das zeigt jede neue Erfindung, jede veränderte Gesetzgebung. Hinzutrat, daß die innere Verwaltung mit dem fürstlichen Finanzwesen in engster Verbindung stand. Vielfach betrachtete man als Wohlfahrt, was der fürstlichen Kammer am dienlichsten war. Man wollte das Volk „zu seinem Glücke zwingen". Aber naturgemäß empfand der Einzelne den Zwang als Last. Die Anschauungen des Zwingenden und Gezwungenen über den Begriff Wohlfahrt sind verschiedene. Jener, der Staat, will das Beste, aber er will es gleichmäßig, ohne Rücksicht auf die Persönlichkeit; nicht wie die Natur es will, welche allgemeine Bedingungen herstellt, sondern wie ein Anstaltsvorsteher, welcher kleinen Kindern befiehlt. Dies aber machte das Leben unbehaglich und entfremdete die Unterthanen vielfach der Regierung. Aus dem theoretischen Wohlfahrtsstaat ist der praktische Polizeistaat geworden. Er mischt sich in alles und befaßt sich mit den Kleinlichkeiten des Alltagslebens. Bald

verbietet er das Kaffeetrinken, bald erachtet er das Umherlaufen großer Hunde, die möglicherweise Kinder verletzen und so die Bevölkerung vermindern könnten, für gefährlich! Selbst die Kirche wird lediglich als eine polizeiliche Anstalt betrachtet und man konnte zu dem Vorschlag kommen, das Kirchenwesen den „Kriegs- und Domänenkammern" zuzuweisen. So vieles harmlos und unbedeutend erscheint, so empfindet doch Jeder derartige Maßregeln unbequem und sehnt sich heraus aus dieser Zwangsanstalt zur Volksbeglückung. Ganz besonders aber glaubte man nicht an den Ernst dieser Bestrebungen: die Regierungen griffen in das Unbedeutende ein, im Großen vermochten sie nicht zu helfen. Das wirkliche Leben mit seinen vielfachen Resten aus ständischer Zeit sprach jenen Theorien Hohn: und wenn der Student jener Zeit in dem Naturrecht und der Polizeiwissenschaft hörte, was für des Volkes Wohl zu thun sei, so trat ihm im Privatrecht die Heiligkeit der Privilegien und die Unantastbarkeit bestehender Befugnisse entgegen. Das war ein Widerspruch, der Lösung erforderte. Diese konnte nur erfolgen, indem man feststellte, inwieweit ein Eingreifen des Staates in Privatrechte möglich.

Die Reaktion gegen jenen Polizeistaat bereitete sich durch verschiedene theoretische Untersuchungen vor. Die Schriften Montesquieus und Rousseaus wie die nationalökonomisch epochemachenden Erörterungen Ad. Smiths trafen in dem einen Punkte zusammen: das Individuum hat ein Recht auf Freiheit gegenüber den Beschränkungen der Staatsgewalt. Ganz besonders aber trat Kant dem bevormundenden Staatsdespotismus energisch entgegen und stellte den Rechtszweck als den alleinigen Zweck des Staates hin. Diese Ideen mußten sich in deutschen Landen überall zur Erwägung empfehlen, nachdem in der französischen Revolution die Auflehnung des Individualismus gegen die Uebermacht des von einzelnen Ständen gegängelten Staats gewaltsam erfolgt war. In der That gelang es bei uns im geordneten Wege ruhiger Gesetzgebung zu erreichen, was dort in der Fieberhitze einer aufgeregten Augustnacht übereilt ward. Am ersten begannen die süddeutschen Staaten jene Kantischen Ideen, die vielfach, so durch Rotteck und Welcker, verwässert wurden, in die Praxis umzusetzen; am spätesten folgte Preußen, weil — nach dem gewiß als unparteiisch geltenden Ausspruche eines Württembergers — dort die patriarchalische Anhänglichkeit des Volkes, durch die pflichtgetreue und von großartigen Erfolgen gekrönte Erfüllung des Herrscherberufs genährt, eine so tief gewurzelte war, daß man im Absolutismus ungestört verharren konnte. Wenn aber Kant und andere den Rechtszweck allein betonten, so war dies eine Uebertreibung, welche lediglich durch die Uebertreibungen der Wohlfahrtsideen gerechtfertigt war.

Freilich gelangte dadurch die Selbstbestimmung des Einzelnen gegenüber dem Absolutismus und Fiskalismus zu vollem Rechte. Daß aber im praktischen Staatsleben der Wohlfahrtszweck auch heute noch verfolgt wird, ist bekannt; auch nach unserer Anschauung ist der Staat zur Förderung des Volkswohls berufen. Das Verdienst der Kantischen Rechtslehre liegt darin, daß die Einzelfreiheit gegenüber der Staatsvormundschaft betont und so der Boden für den verfassungsmäßig geordneten Staat der Gegenwart gelockert ist. Was wir jedoch heute unter *Rechtsstaat* verstehen, hat mit dem Kantischen nur das Wort gemein.

Der *Rechtsstaat* ist nicht bloß eine juristische Ordnung des Verhältnisses zwischen Staat und Einzelnen, kein juristischer Bürgerverein. Sowenig wie der Staat eine Zwangsanstalt zur Volksbeglückung, so wenig ist er bloße Schutzanstalt für Privatrechte. Sprechen wir heute von der Theorie des Rechtsstaates, so denken wir nicht an jene ärmliche Auffassung, wonach der Staat im Grunde einem Versicherungsverein ähnlich sieht; und ebensowenig hegen wir die privatrechtliche Anschauung, wonach der Rechtsstaat Juristenstaat würde. Es ist uns klar, wieso man zu einer neuen Staatsauffassung gelangte. Ihr Ursprung liegt in einer doppelten Tendenz. Einmal forderte man die Lösung des Gegensatzes zwischen Individualrecht und Staatsallgewalt durch Trennung der gesetzgebenden von der vollziehenden Gewalt. Im absoluten Staate waren dieselben in der Person des Herrschers verbunden. Nun glaubte man den Rechtsstaat zu verwirklichen, wenn man den Herrscher in der Gesetzgebung beschränkte durch die Volksvertretung, in der Vollziehung durch die Beamten, überall eine Kontrolle einführte, die ganze Ordnung auf gegenseitiges Mißtrauen gründete. Dazu trat eine positive Tendenz. Die Einzelnen sollen herangezogen werden zur Mitwirkung an den gemeinsamen Aufgaben, sollen mitthätig sein im Staatsleben. Aus diesen Tendenzen heraus hat sich der Rechtsstaat entwickelt, den man neuerdings oft als *Verfassungsstaat* bezeichnet.

Vielfach ist die richtige Anschauung in den letzten Menschenaltern verdunkelt worden, insbesondere durch die uns so tief im Blute steckende privatrechtliche Auffassung, über welche wir unten (S. 95) noch handeln werden, und deren Grundgedanke der Ersatz der ministeriellen Entscheidungen durch den Spruch der ordentlichen Gerichte war. Der Rechtsstaat im falschen Sinne machte das Wesen des Rechts zum Wesen des Staates und verkannte, daß das Recht nicht Zweck ist, sondern die Grenze der Selbständigkeit der Individuen gegenüber anderen. Wer heute vom Rechtsstaat spricht, verlangt Verwaltung nach Gesetzen, genaue Absteckung der Grenzen, innerhalb

deren die Verwaltung thätig sein darf. Der Gegensatz gegen die Willkür des Wohlfahrtsstaates ist damit klar, aber ebenso klar, daß über die Zwecke des Staates überhaupt mit dem Worte Rechtsstaat gar nichts gesagt ist. Die Aufgaben des Staates werden zunächst hierdurch nicht berührt: wenn sie sich gewandelt, so liegt das zum Teil in den gewaltigen Umgestaltungen des sozialen Lebens, in der Verdrängung der Menschenhand durch die Maschine und in zahlreichen anderen Ursachen. Aber jedenfalls ist mit dem Worte Rechts- oder Verfassungsstaat über diese Aufgaben, welche stets nationaler und kultureller Art sind, gar nichts gesagt, vielmehr lediglich angedeutet, daß die Erfüllung dieser Aufgaben und die Heranziehung der Einzelnen zur Erreichung der Gesamtzwecke nur unter gesetzlich gegebenen Voraussetzungen stattfinden darf.

III.

Der flüchtige Rückblick auf die Entwicklung der Verwaltung ließ das Streben des letzten Menschenalters nach dem Rechts- oder Verfassungsstaate erkennen. Vergeblich ist das Bemühen, die Möglichkeit der Durchkreuzung der Interessen des Einzelnen durch die Forderungen der Staatsgewalt zu leugnen. Auch die äußerste individualistische Richtung muß zugeben, daß der Staatswille im Falle des Widerstandes den Einzelwillen zu brechen die Kraft und Befugnis haben muß. Aber das Streben der Zeit verlangt, daß das Einzelinteresse nicht subjektiver Willkür, sondern nur wahrhaftem Staatsbedürfnis weiche. Damit aber ist der Begriff des Verfassungsstaats, damit der Begriff der Rechtmäßigkeit der Verwaltung, damit auch überhaupt der Begriff eines Verwaltungsrechtes in das moderne Leben eingefügt. Der Gegensatz von Verfassungs- und Verwaltungsrecht ist in der Einleitung bereits angedeutet. Jenes bestimmt die Befugnisse der gesetzgebenden Gewalt, die Formen, welche für diese Thätigkeit maßgebend sind: sind sie gewahrt, so kommen andere Schranken nur vom sittlichen und geschichtlichen Standpunkte in Betracht. Nicht so in der Verwaltung. Nach der dem gegenwärtigen Geschlechte eingeprägten Auffassung dürfen die Verwaltungsorgane sich nur innerhalb der verfassungs- und gesetzmäßig festgestellten Ordnung bewegen und in die Rechtssphäre der Einzelnen nur eingreifen, soweit es nach jenen Normen zulässig ist. Aufgabe des Verwaltungsrechts ist daher, zu bestimmen, welche Personen befugt sind, in der Verwaltung thätig zu sein, ferner zu bestimmen, wie und wie weit dieselben thätig sein dürfen. Das Verwaltungsrecht hat danach die Gestaltung und Zuständigkeit der Verwaltungsbehörden, ihr Verfahren und die Grenzen und Normen ihres Handelns im allgemeinen und auf einzelnen Gebieten, sowie den Schutz festzustellen, welcher den Staats-

angehörigen gegen Eingriffe der Verwaltungsbehörden in ihre Rechts- und Freiheitssphäre gewährt wird.

Wieso kommt es, so wird man fragen, daß hier ein besonderes Recht besteht? Genügen denn nicht die allgemeinen Sätze des Privatrechts, da ihr doch sagt, die Verwaltung solle sich innerhalb der von der allgemeinen Rechtsordnung gezogenen Grenzen bewegen? Die Antwort hierauf ist in folgendem Gedankengang enthalten. Die Verwaltung kann sich sehr vielfach den allgemeinen Staatsgesetzen unterwerfen; sie erscheint dann in der That wie ein Privatmann. So kann der Staat Eisenbahnen betreiben, Güter bewirtschaften, als Banquier Zinsen für uns einziehen, Cigarren fabrizieren. Dann ist von einem Sonderverwaltungsrecht nicht die Rede. Besondere Verwaltungsgesetze sind aber trotzdem die Regel, nicht nur thatsächlich, sondern auch juristisch: juristisch, weil bei der Darstellung des Verwaltungsrechts vom Ganzen, nicht vom Einzelnen auszugehen ist. Einmal steht in der Verwaltung der Staat seinen Unterthanen nicht als gleichwertiges Subjekt gegenüber: er ist Macht, er fordert die Opferung des Lebens, er befiehlt das Einreißen eines Hauses, er verlangt die Anzeige, daß ein Stück Vieh erkrankt sei. Daß er dies thun muß, ist nach der Auffassung der Gegenwart anerkannt, aber ebenso, daß er es nur auf Grund eines Gesetzes thun darf; das Wesen des modernen Staates beruht in der möglichst genauen Bestimmung der Formen, des Umfangs, der Voraussetzungen, unter denen die Staatsgewalt thätig wird. Dies ergibt die eine Gruppe der Verwaltungsgesetze. Aber auch auf jenen vorhin bezeichneten Gebieten, wo es sich nicht um Herrschaft handelt, können von dem Privatrechte abweichende Normen geschaffen werden. In der That tritt der Staat sehr häufig nicht herrschend, sondern dienend auf, wenn er z. B. einen Brief befördert u. s. w. Aber auch hier werden besondere Normen ausgebildet. Das Postrecht z. B. ist nicht gewöhnliches Frachtrecht; der Staatssekretär des Reichspostamtes erscheint nicht, wie ein höheres Gericht einmal annahm, als der mächtigste Frachtführer des Reiches. Der Staat könnte die Regeln des Handelsrechts hier gelten lassen, aber es geschieht nicht: er stellt teils günstigere, teils ungünstigere Rechtssätze auf; günstigere, indem er z. B. die Briefbeförderung monopolisiert, ungünstigere, indem er dem Publikum gegenüber sich zum Vertragschlusse in allen Fällen verbindlich erklärt. Hier handelt es sich nun nicht um ein besonderes Privatrecht. Aeußerlich erscheint ja vielfach der Staat als Kaufmann oder Landwirt, juristisch aber ist seine Stellung eine andere, vor allem weil sein Betrieb niemals gewerbmäßig erfolgt, sondern stets im Dienste des Volkes. Die Neigung, hier privat-, insbeson-

dere handelsrechtliche Auffassungen herbeizuziehen, erklärt sich zum Teil daraus, daß der Staat in diesen Gebieten nicht herrschend, sondern dienend auftritt, nicht ein Hoheitsrecht ausübt, sondern ein allgemeines Bedürfnis befriedigt; hier ist nicht Regalitätsprinzip, wie es wohl die früheren Zeiten in diesen Gebieten vielfach aufstellten, sondern Dienst im öffentlichen Interesse, hier äußert der Staat nicht Staatsgewalt, sondern Pflege. Es ist ein abweichendes Recht aufgestellt, welches in manchen Beziehungen an das Privatrecht anknüpft, aber einen Theil des Verwaltungsrechts bildet.

Es ergibt sich aus dem Gesagten, daß, innerlich betrachtet, die Verwaltungsvorschriften ganz verschiedener Art sind. Nennen wir Verwaltungsrecht formell den Inbegriff der auf die Verwaltung bezüglichen Rechtssätze, so sind diese 1) entweder solche, welche die Ausübung des staatlichen Hoheitsrechtes normieren und begrenzen, oder 2) solche, welche vom Privatrechte abweichende, teils bevorzugende, teils benachteiligende Bestimmungen enthalten, oder 3) rein privatrechtliche, welche also beiden Rechtsgebieten angehören; 4) treten hierzu strafrechtliche Sätze. Die unter 3. aufgeführten Rechtssätze sollten nicht zum Verwaltungsrecht gerechnet werden. Sie kommen vielfach als Ergänzung in Betracht, bleiben aber immer und immer Privatrecht.

Die Grenzlinie zwischen Privatrecht und Verwaltungsrecht läßt sich vielfach nicht genau bestimmen. Die Frage danach fällt mit der Frage nach dem Gegensatze von privatem und öffentlichem Rechte zusammen. Es gibt freilich Institute, deren Behandlung sowohl in der Privatrechts- wie in der Verwaltungsrechtslehre möglich ist. Es gibt Verwaltungshandlungen, welche lediglich den Zweck haben, Privatrechtsverhältnisse zu begründen oder zu bekunden, z. B. Großjährigkeitserklärung, Patenterteilungen, standesamtliche Akte u. s. w. Die Rechtssätze hierüber sind teils öffentlichrechtlicher, teils privatrechtlicher Natur. Ebenso die Bestimmungen über die Enteignung und andere Eingriffe der Verwaltung in Privatrechte. Inwieweit man derartige Sätze mit in das Verwaltungsrecht hineinzieht, das wird meistens von den Zwecken einer bestimmten Darstellung abhängen. Es kann daher sehr wohl über das Recht der Patenterteilung oder die Haftpflicht der Postanstalten in einem Kompendium des Verwaltungsrechts gesprochen werden. Will man aber innerlich Verwaltungsrecht und Privatrecht scheiden, so wird man beachten müssen, daß ersteres vorliegt, sobald die Norm im Interesse der Gemeinschaft erlassen ist. Nicht das Subjekt und nicht die Entstehung des Rechts machen den Unterschied, nicht Grund und nicht äußere Art der Norm, auch nicht die Wirksamkeit oder gar die Mittel

gegen Störungen, der Unterschied ist ein innerlicher, ist ein solcher von Rechtsverhältnissen. Wir sind auch heute in der Bezeichnung des Gegensatzes nicht weiter als die Römer, welche dort die utilitas singulorum, hier die salus publica betonten. Alles Recht, zu allen Zeiten und bei allen Völkern, scheidet sich in zwei Hauptmassen, nach den Richtungen des Lebens, den privaten und den öffentlichen Verhältnissen. Das Prinzip für eine Scheidung kann nur im Inhalt und Zwecke des objektiven wie subjektiven Rechts gefunden werden. Wir vermeiden hier den Ausdruck „Interesse", welcher jetzt sehr beliebt ist, da auch bei der Aufstellung von Privatrechtssätzen der Staat Rücksicht auf das öffentliche Wohl und die Bedürfnisse des Verkehrs nehmen soll. Das Privatrecht hat seinen Inhalt in der Durchführung der freien Persönlichkeit des Menschen: das öffentliche Recht umschreibt das Verhältnis des Staatsgenossen zur Gesamtheit, mittelbar auch die aus diesem Verhältnis sich ergebenden Beziehungen der Staatsgenossen untereinander. Oeffentliches Recht (als Macht) findet sich aber vielfach auch in Verhältnissen, die ihrem Wesen nach mit dem Privatrecht verwachsen sind. Wir können von öffentlichem Rechte in diesem Sinne sprechen, wenn die Schranken des Privatwillens, die Formen der Willensäußerung im öffentlichen Interesse bestimmt sind. Solche Rechtssätze werden dann naturgemäß in der Wissenschaft des Privatrechtes dargestellt. Es ergibt sich zugleich aus dem Gesagten, daß in gewisser Hinsicht auch die Grenze zwischen privatem und öffentlichem Recht eine schwankende und der Unterschied ein Ergebnis der geschichtlichen Entwicklung ist. Festzuhalten ist nur, daß alles Privatrecht als individuelles Einzelrecht im Willen des Einzelnen seinen Mittelpunkt hat, alles öffentliche Recht, als organisches Gesamtrecht, von der anstaltlichen Ordnung des Staates über die Einzelnen beherrscht wird (vgl. auch Abschnitt XIII S. 109).

Es mag dies genügen, um das Denken des Lesers auf diese Grenzfeststellung zu lenken, welche verschieden ausfallen wird, je nachdem man, den Begriff Recht als Macht auffassend, prinzipiell scheiden oder, das Recht als Lehre betrachtend, systematisch sondern will. Lediglich in letzterer Hinsicht bedeutsam ist eine fernere Abgrenzung des Verwaltungsrechts, nämlich die gegen das Strafrecht. Wenn man Verwaltung im allerweitesten Sinne des Wortes nimmt, so kann man vielleicht selbst das Strafrecht als einen Teil des Verwaltungsrechtes bezeichnen: wenn die Rechtspflege als zur Verwaltung im weiteren Sinne gehörig gerechnet wird, nun wohl, dann ist auch die Strafrechtspflege ein Teil der letzteren. Trotzdem ist es bisher nicht

üblich gewesen, Straf- und Verwaltungsrecht zu verbinden, wohl aus dem einfachen Grunde, weil es undurchführbar ist. Wenn ein jüngerer Strafrechtslehrer jedes strafrechtliche System, welches das Verwaltungsstrafrecht nicht berücksichtigt, „weder als System noch als wissenschaftlich" anerkennt, so ist dies darum sehr schroff und unrichtig, weil es in der That genug echt wissenschaftliche kriminalistische Werke gibt, welche jene Gebiete von ihrer Darstellung ausschließen. Wir dürfen dies um so eher sagen, da wir mit dem erwähnten Kriminalisten (v. Liszt) vollkommen darin übereinstimmen, daß für Lehrzwecke, für Lehrbücher und Vorlesungen, der bisher vielfach unterlassene Hinweis auf jenen gewaltigen Rechtsstoff äußerst praktisch ist, und da wir selbst als einer der ersten in unseren Vorlesungen diese Gebiete mitberücksichtigten (Grundriß zu Vorlesungen, als Manuskript gedruckt 1881). Dabei darf jedoch nicht vergessen werden, daß inhaltlich die gedachten Strafbestimmungen ganz und gar von den Grundsätzen der Verwaltung beherrscht sind. Die Stellung des Strafrechts zum Verwaltungsrecht ist insofern keine andere, als zu den übrigen Disziplinen. Jenes gleicht einer gewaltigen Enceinte, in welcher Kirchen- und Völkerrecht, Ehe- und Erbrecht und alle, alle Rechtsgebiete ihren Schutz finden. Ohne das Strafrecht ist alles Recht eine lex imperfecta. Aber die Strafrechtswissenschaft betrachtet das gesamte Recht gleichsam von der negativen Seite: es ist die Nachtseite des Lebens, welche sich dem Kriminalisten zeigt, die Uebertretungen der Gesetze. Damit ist aber die Stellung des Strafrechtes auch zum Verwaltungsrechte angedeutet. Die Strafrechtswissenschaft ist offenbar nicht imstande, mehr als eine enzyklopädische Uebersicht der strafbaren Handlungen gegen den Gang der Staatsverwaltung zu geben. Selbst eine solche wird notwendigerweise unvollständig sein, da sich die reichs- und landesgesetzlichen Vorschriften von den zahlreichen örtlichen Verordnungen in diesem Gebiete nicht trennen lassen. Man könnte schließlich dahin gelangen, beinahe das ganze Verwaltungsrecht in das Strafrecht aufzunehmen. Dies ist ebensowenig möglich, wie etwa bei den Vermögensdelikten das gesamte Eigentumsrecht, oder bei der Untreue das Aktiengesellschaftsrecht gründlich zu erörtern. Wie jene Bestimmungen zum Teil in anderen Disziplinen dargelegt werden, so hat das Verwaltungsrecht denjenigen strafrechtlichen Stoff, der zu ihm in engster, in untrennbarer Beziehung steht, zur Darstellung zu bringen. Es ist somit unumgänglich nötig, daß zu der Kenntnis des allgemeinen Strafrechts die jener Strafdrohungen hinzutritt, durch welche die Aufrechterhaltung der zahllosen Verwaltungsgesetze gesichert wird und daß somit diese beiden Zweige des Rechts sich dauernd ergänzen.

Von besonderer systematischer Bedeutung ist nunmehr die Auffindung der Grenzlinie zwischen dem Verwaltungsrecht und der Disziplin, aus welcher es unmittelbar hervorgegangen, dem Staatsrecht.

Diese Grenzscheidung hat jedoch auch hauptsächlich ein didaktisches Interesse. Verfassungs- und Verwaltungsrecht sind zwei Teile eines einheitlichen Gebietes, des Staatsrechts. Aus praktischen Gründen hat man das Verwaltungsrecht vielfach abgetrennt, während auch heute noch Werke unter dem Namen „Staatsrecht" erscheinen, welche, wie das von Rönne, das gesamte Verwaltungsrecht mit umfassen. Eine allgemein befriedigende Sonderung des Stoffes wird nicht gefunden werden. Zieht man das Facit aus den zahlreichen Systemen, so wird man sagen dürfen, daß wir unter „Staatsrecht", wie es meistens gelehrt und geschrieben wird, die Gesamtheit des Rechtsstoffes verstehen, welcher sich auf die Grundlagen des Staates bezieht, auf die allgemeinen Normen, welche für die Staatsgewalt gelten, insbesondere auf die Stellung des Oberhauptes und der Volksvertretung. Ueberdies aber werden die durch die Verfassung verbürgten Rechte der Einzelnen oder besonders bevorrechteter Klassen im Staatsrechte behandelt. Man wird aber auch nicht umhin können, z. B. in einer akademischen staatsrechtlichen Vorlesung, die allgemeinsten Grundzüge des Verwaltungsrechtes gewissermaßen enzyklopädisch darzustellen, gleichmäßig die Grundlagen der auswärtigen wie der inneren, der Finanz- wieder Militärverwaltung zu erörtern, den Zusammenhang der Verwaltung mit dem ganzen Organismus des Staates nachzuweisen versuchen.

Dem Verwaltungsrechte aber bleibt immer noch ein großes Gebiet: wie die Grundsätze über die Handhabung der Justiz nicht mehr im Staatsrecht dargestellt werden, sondern im Zivil- und Strafprozeß, so ist die Ausführung jener eben angedeuteten Grundzüge einer besonderen Disziplin, die wir jetzt Verwaltungsrecht nennen, überlassen. Man darf hierbei aber nicht vergessen, daß die Aussonderung des Verwaltungsrechtes vom Staatsrechte doch etwas anderer Art ist, als die der beiden Prozesse. Das Prozeßrecht ist formelles Recht; die Lehre vom Gerichtsverfahren ist seit den Zeiten der Römer ein reich entwickelter Zweig der Rechtswissenschaft; das Verwaltungsrecht bleibt stets ein Bestandteil des Staatsrechts, und es ist kaum zu erwarten, daß eine Spezialisierung der Wissenschaft erfolgt, welche diese zusammengehörigen Stoffe völlig auseinanderreißen sollte.

Wie jede Wissenschaft, so trägt auch das Verwaltungsrecht sein System in sich selbst. Es zerfällt in einen allgemeinen und

einen besonderen Teil. Der erstere, der die für alle Zweige der Verwaltung gültigen Grundsätze zu entwickeln hat, knüpft naturgemäß vielfach an das Staatsrecht im engeren Sinne an. Er geht aus von der Scheidung der Staatsgewalt in ihre verschiedenen Funktionen, er stellt den Begriff der Verwaltung fest, und führt uns die Entwicklung derselben vor; er erörtert die eigenartigen Rechtsquellen der Verwaltung, sucht den Unterschied von Gesetz und Verordnung klarzulegen, die Mittel und Formen des Verfahrens zu erkennen. Hierbei wird der besondere Gegensatz der polizeilichen gegen die übrige Thätigkeit der Verwaltung hervorzuheben sein. Einen Hauptabschnitt des allgemeinen Teiles hat die Lehre von dem Organismus der Verwaltung zu bilden, soweit dieselbe nicht im Staatsrechte erörtert wird. Dies geschieht hinsichtlich des Staatsoberhauptes. Das Verwaltungsrecht wird die allgemeinen Prinzipien über die Gestaltung des Behördenorganismus, wie diesen selbst im einzelnen, schließlich die Organisation und das Verfahren der Verwaltungsgerichte darzustellen haben. Im besonderen Teile sind dann alle jene Rechtsgebiete zu behandeln, welche wir unten (XI) kurz vorführen werden.

So wird das Verwaltungsrecht heute als ein Teil des Staatsrechts und der Jurisprudenz betrachtet; nichtsdestoweniger ist es zugleich ein Teil der Verwaltungswissenschaft. Man gebraucht sehr häufig den Ausdruck Verwaltungslehre; darunter versteht man „Verwaltungspolitik“: diese lehrt, was sein soll, das Recht sagt, was ist. Jene entwickelt aus allgemeinen Theoremen das Ideal der Verwaltung, dieses zeigt die konkreten Verhältnisse. In den letzten Jahrhunderten, in der Zeit des absoluten Staates floß jene Lehre mit der Polizeiwissenschaft, ja ursprünglich mit der Kameralwissenschaft zusammen. Zuerst kam es darauf an, den Beamten zu lehren, wie er die herrschaftlichen Güter am besten verwalte, und die Summe der dazu erforderlichen Kenntnisse, welche man heute meistens auf technischen Hochschulen erwirbt, nannte man Kameralwissenschaften, den diese Studierenden studiosus cameralium, was bekanntlich in weit allgemeinerem Sinne heutzutage gebraucht wird. Später wurden die Gegenstände, welche das heutige Verwaltungsrecht bilden, als Polizeiwissenschaft zusammengefaßt. Hierin ist teils Verwaltungspolitik enthalten, teils eine Zusammenstellung von Instruktionen. Kam es doch nur darauf an, Leitfäden für die Praxis zu bieten, da der Wille des Oberhauptes für den Beamten maßgebend, und der einzelne Unterthan diesem rechtlos unterworfen war. Mit der Umbildung zum Verfassungsstaate änderte sich das notwendigerweise. Dem Einzelnen werden Rechte gewährleistet, die Thätigkeit der Ver-

waltung wird durch Gesetze bestimmt. Diese Gesetze und jene Sätze bilden einen Teil des Rechtssystems. Man stellt sie zusammen, zunächst ganz äußerlich, und schafft damit eine Verwaltungsgesetzkunde. Noch bis in die Gegenwart reicht eine Richtung, welche sich hiermit begnügt.

Man wird jedoch in einer richtigeren Erkenntnis der Aufgaben der Wissenschaft derselben hier ein höheres Ziel stecken dürfen. Das Verwaltungsrecht ist ein Teil des Staatsrechts, und somit wie dieses eine juristische Staatswissenschaft. Es ist nicht bloße Verwaltungsgesetzkunde und es ist nicht Verwaltungspolitik: jene ist seine Grundlage, diese sein Ergebnis. Ohne jene ist es nicht denkbar, aber es ist mit ihr nicht erschöpft. Wie es die große und schöne Bestimmung der Jurisprudenz überhaupt, so ist es auch die Aufgabe der *Verwaltungsrechtswissenschaft*, nicht bloß die Gesetze zu kompilieren und ihren Inhalt zu interpretieren, sondern ihren Stoff in seiner geschichtlichen Entwicklung und seinem grundsätzlichen Zusammenhange zu erfassen. Sobald wir aber das thun, können wir gar nicht anders, als mit der Verwaltungslehre fortwährend in Fühlung bleiben; wir werden darstellen, wie sich die Einrichtungen und Gesetze der Verwaltung unter dem Einfluß der staatlichen Anschauungen entwickeln und in nationaler Verschiedenheit gestalten. Wir werden aber noch weiter gehen. Wie das Privatrecht sein höchstes Ideal erblickt in inhaltreicher und formvollendeter Konstruktion, so werden auch wir, wenn wir den geschichtlichen Zusammenhang erkannt und das ungeheure Rohmaterial gehäuft und gesichtet haben, versuchen müssen, die dogmatische Konstruktion der verwaltungsrechtlichen Verhältnisse vorzunehmen. Wir werden, nachdem wir Sinn und Bedeutung der Rechtsquellen erforscht und aus ihrem Inhalte Folgerungen gezogen, in den gegebenen oder gefundenen Sätzen die zu Grunde liegenden höheren Gedanken erkennen und diese ihrem inneren Zusammenhang nach zu einem *System* verbinden. Auf diese Weise wird sich das, was bei flüchtigem Zusehen als unendliche Masse erscheint, kunstgerecht zu schönem Baue ordnen. Aus jenem Gemisch der kameralistischen Fächer, aus jener Tabellenweisheit der Verwaltungsgesetzkunde, aus jener auch heute noch vereinzelt vertretenen, an Redensarten reichen Polizeiwissenschaft ist ein den übrigen Gliedern der Rechtswissenschaft gleichwertiges hervorgewachsen.

Die produktive Beschäftigung mit dem Verwaltungsrecht kann nun eine mannigfaltige sein: zunächst historisch oder dogmatisch. Wir können auch beide Betrachtungsweisen verbinden und können, sei es ein einzelnes Institut des Verwaltungsrechts, z. B. das Polizeiverordnungsrecht, sei es die gesamte Verwaltung eines Staates von

beiden Seiten zugleich erörtern. Daneben aber wird noch eine andere Art der Erkenntnis möglich sein. Wie auf allen Gebieten der Rechtswissenschaft neuerdings die Methode der Vergleichung lebendig wird, so in erhöhtem Maße in unserem Gebiete. Zwar hat die Vergleichung des Verwaltungsrechts einen unmittelbar praktischen Wert nicht. Doch bildet sie den Schlußstein der Verwaltungswissenschaft. Die Erkenntnis des Gleichartigen in den Kulturstaaten, die Erklärung der Verschiedenheiten des Verwaltungsrechtes aus der nationalen Geschichte und den nationalen Bedürfnissen, das ist der Kern- und Sternpunkt einer derartigen Wissenschaft.

Nach solchen Hinweisen bedarf es keiner besonderen Betonung der Bedeutung des Verwaltungsrechts für die Gegenwart. Mit den Werken Gneists und v. Sarweys (1880) ist dasselbe in das Jünglingsalter eingetreten, und die Teilnahme an der neuen Wissenschaft wächst mit jedem Jahre. Mehr und mehr nehmen die verwaltungsrechtlichen Begriffe selbst das allgemeine Interesse in Anspruch. Bei der Erfüllung der zahlreichen Kulturaufgaben bedient sich der Staat der einzelnen Bürger, und die neuen Selbstverwaltungsgesetze nötigen immer weitere Kreise zur Beschäftigung mit diesem Gebiete. So versucht schon der Laie, vielfach in die Geschäfte der Verwaltung hineingezogen, sich flüchtig über ihr Wesen und Wirken zu belehren. Wer sich nicht die Fähigkeit erwirbt, die Fragen, die das unabläßig sich erweiternde Leben der Verwaltung mit sich bringt, zu beurteilen, diese Begriffe, welche die wahre Jurisprudenz des täglichen Lebens bilden, zu erfassen, der wird in den Hintergrund gedrängt. Mehrfach schon ist von den Besten unserer Zeit ausgesprochen worden, daß dies Mißgeschick gerade den Juristen trifft. Das ist leider wahr und liegt zum Teil an der Art seiner Ausbildung. Niemand will leugnen, daß die privatrechtlichen Kenntnisse den Grundstock der gesamten Wissenschaft vom Rechte bilden. Aber wie häufig verlieren sich privatrechtliche Studien in unfruchtbare Gebiete! Es ist wissenschaftlich äußerst interessant, altnordische Sagen auf ihren juristischen Inhalt zu prüfen und die Streitpunkte der Sabinianer und Prokulianer zu erörtern, aber man sollte das nicht Rechts-, sondern Altertumskunde nennen. Gar mancher weiß über jene Punkte genau Bescheid — nun gelangt er in den Kreistag, in eine beliebige Verwaltungsbehörde oder Interessenvertretung, da wird Wegebau und Heimatrecht erörtert, über Gesundheitswesen und Sekundärbahnbetrieb gehandelt. Und hier werden wir im Stiche gelassen von den klassischen Begriffen der Römer, denen Betriebsreglement und Volkswirtschaftsrat unbekannte Worte waren. So verschwinden — wie Gneist, L. v. Stein u. a. dies mehrfach aus-

gesprochen — die Juristen aus den Kreisvertretungen und anderen Verwaltungskorporationen; sie weichen den Offizieren, den Geschäftsleuten, selbst den Männern der Presse. Wie oft muß man hören, daß diese zur Bearbeitung von der oder jener Verwaltungsfrage besser taugen, als der geschulte Jurist. Dieser Mangel unserer juristischen Ausbildung muß bald gehoben werden. Schon beginnt man, das Verwaltungsrecht in die Prüfungsordnungen und zum Teil, an Stelle veralteter polizeiwissenschaftlicher Vorlesungen, in den Lehrplan der Hochschulen aufzunehmen. Freilich nur an einzelnen derselben, so (wenn ich von Heidelberg absehe) in München, Tübingen, Halle, Breslau, ferner in Berlin, Jena, Rostock, ist dies Fach besonders vertreten: selbst Leipzig zeichnet sich noch immer durch völlige Abwesenheit des Verwaltungsrechts aus. Aber niemand wird auf die Dauer, es sei denn zu eigenem Schaden, sich dem Eroberungszuge desselben widersetzen können. Und wie die Vertreter der deutschen Wissenschaft so häufig in entscheidenden Umbildungsperioden das Richtige erkannt haben, so wird es wiederum, so wird es auf unserem Gebiete geschehen. Wenn ich solch kühne Hoffnung ausspreche, so wage ich dies in dem Bewußtsein, auch hierin mit den besten, ja vielleicht mit der Mehrzahl unserer Rechtslehrer, sowie mit den Leitern der Unterrichtsverwaltungen der meisten deutschen Staaten übereinzustimmen. Hat der Jurist und Beamte in den nächsten Jahrzehnten den Beruf — und ein großer Teil unserer immer wieder als so strebsam erkannten akademischen Jugend wird ihn erfüllen — das Bereich der Verwaltung mit allen jenen Mitteln zu erforschen und zu durchdringen, welche die gesamte Rechtswissenschaft an die Hand gibt, so darf sich dieses jüngere Geschlecht, das geboren wurde, als die Reorganisationen in Deutschland begannen, anderseits darauf verlassen, daß die Lehrer des Rechtes auch auf diesem Gebiete ihre Pflicht thun und bestrebt sein werden, unter Festhaltung ernster Wissenschaftlichkeit den Bedürfnissen des Lebens gerecht zu werden.

In der That hat der Lehrer des öffentlichen Rechts in der Gegenwart eine hohe Aufgabe. Für neue Bereiche der Wissenschaft erschließt und eröffnet er das Verständnis. Neben der „reiferen Schwester", der Wissenschaft des Privatrechts, erwächst auch die jüngere, die so anders geartete des öffentlichen Rechts, unter seiner erziehenden Hand. In helles Licht setzt er die Bedeutung von Gebieten, deren Umfang und Tiefe vor Jahrzehnten kaum geahnt wurde. Neue Verhältnisse unternimmt er dogmatisch zu gestalten, und er vermag den Reiz juristischen Denkens auf Gegenstände auszudehnen, für welche noch im vorigen Jahrhundert die Bezeichnungen fehlten. Mit dem scharfen Blick und der verstandesmäßig klaren Erfassung

REESE LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA.

der Begriffe verbindet er eine reiche Anschauung von den Forderungen des Lebens und den Bedürfnissen des Verkehrs, und so entwickelt er eine Lehre, welche Lorenz von Stein in Wien als die „Pandekten der Staatswissenschaft" bezeichnen konnte, und welche nicht nur in ihrer Geschichte und Bedeutung, nein auch in begrifflicher Tiefe und dogmatischer Konstruktion, bald den ältern Zweigen dieses Stammes ebenbürtig sein wird. Die Lehre selbst aber soll den künftigen Beamten wenigstens einmal im Leben auf jenen Gipfel leiten, von dem er die ganze Welt des Staates erschaut, in welcher ihm später ein an Arbeit und Erfolg ewig begrenztes Los zu teil wird. Wenn der akademische Lehrer seinem Zuhörer diese eine Erinnerung an das Höchste in die Tagesarbeit des Lebens mitzugeben vermag, so kann er gewiß sein, daß er zugleich Beamte ausgebildet hat, welche niemals über toten Formeln die lebendigen Bedürfnisse des Staates, niemals über der Jurisprudenz die Ethik vergessen werden.

IV.

Wir zeigten, wie entstand der Begriff des Verwaltungsrechts und welche Bedeutung ist ihm beizumessen? Wir werden uns nun die Frage vorlegen: Wo finden wir die Grundsätze, die Quellen für dieses neuerschlossene Gebiet? Dieselben sind, wie die des Staatsrechts, meistens in Gesetzen enthalten. Das Gewohnheitsrecht hat nur ein sehr beschränktes Anwendungsgebiet, wenngleich auch hier Bildung von Rechtssätzen im Wege gewohnheitlicher Uebung möglich ist. Die Gesetze sind Willenserklärungen des Staates, erlassen mit Zustimmung der Volksvertretung. Das neuere Staatsrecht hat den Unterschied von Gesetzen und Verordnungen in den Vordergrund gerückt. Neben den ersteren erscheinen die Verordnungen als allgemeine Vorschriften, welche ohne Zustimmung der Volksvertretung erlassen sind. Wesentlich ist den Verordnungen, daß sie ihrem Inhalte und Zwecke nach dem Gesetze gleichstehen, nur formell sind sie verschieden durch die Nichtbeteiligung der Volksvertretung. Der Unterschied von Gesetz und Verordnung ist daher erst mit der Ausbildung des konstitutionellen Staatsrechts möglich gewesen: die Verordnungen haben nach der wissenschaftlichen Terminologie mit den Gesetzen gemein, daß sie allgemeiner Natur sind, Vorschriften enthalten, welche nicht nur einen konkreten Fall betreffen. Der Sprachgebrauch der Gesetzgebungen stimmt jedoch hiemit nicht überein: teils werden dieselben Ausdrücke für Verordnungen wie für Verfügungen angewendet, jene ebenfalls bloß Vorschriften, Zirkularreskripte u. s. w. genannt; teils wird das Wort „Verordnung" angewendet, wo es sich lediglich um einen einzelnen Fall (z. B. Einberufung des Landtages) handelt; ganz besonders scheint die Praxis derartige Erlasse, wenn sie vom Staatsoberhaupte ausgehen, als Verordnungen zu bezeichnen.

Für den Verwaltungsbeamten, wie für eine Darstellung des Verwaltungsrechts nehmen die Verordnungen dieselbe Aufmerksamkeit in Anspruch, wie die Gesetze. Ja, das Material, das in Verordnungen enthalten ist, ist fast größer, als das gesetzliche. Die

Verordnungen sind jedoch häufig auf einzelne Gebiete beschränkt; sie richten sich aber niemals an eine einzelne Person. Vielmehr unterscheidet sie der Umstand, daß sie zur Kenntnis aller ihrer Wirksamkeit unterstehenden Staatsgenossen oder Beamten gebracht sind, von den „Verfügungen".

Alle Einteilungen der Verordnungen haben juristisch keine Bedeutung. Man kann die Verordnungen gruppieren nach dem sachlichen Gebiete, für welches sie erlassen, oder je nachdem sie für den ganzen Staat oder für einzelne Teile wirksam sind. Man hat wohl auch Rechts- und Verwaltungsverordnungen unterschieden. Unter diesen versteht man dann Vorschriften, welche die Organisation der staatlichen Anstalten, die Verhältnisse der Beamten selbst u. s. w. regeln, während jene unmittelbar für die Unterthanen rechtsverbindlich sein sollen. Danach ergeben sich zwei bedeutsame verwaltungsrechtliche Begriffe, zwei Arten von Quellen, welche uns in keinem Gebiete entgegentreten und deren rechtliche Natur noch einer gründlichen dogmatischen Feststellung wartet: die Instruktionen und die Reglements. Man kann ohne Kenntnis dieser ein Sondergebiet der Verwaltung niemals darstellen. Die Instruktionen enthalten genaue Anweisung und Anleitung über die Art der Thätigkeit. Sie sind insofern eine bedeutsame Quelle des Verwaltungsrechts, als dasselbe durch sie vielfach fortgebildet wird. Das vorhandene Recht entspricht den Bedürfnissen der Gegenwart oft nicht: neue Verhältnisse, neue Bedürfnisse treten auf: die Verwaltung trägt diesen innerhalb der bestehenden Schranken Rechnung. Wie das ius civile der Römer den Amtsverordnungen der Prätoren und das gemeine Landrecht des Mittelalters den Anordnungen der Stadtmagistrate erlag, so wird auch heute noch das gesetzliche Recht allerorten durch die Instruktionen weiter gebildet. Daneben erscheinen die Reglements, neuerdings „Ordnungen" genannt (z. B. Postordnung, Telegraphenordnung), welche die für das Verhältnis der Verwaltung zum Publikum maßgebenden Rechtssätze zusammenfassen; zum Teil enthalten sie solche Rechtssätze, wie sie oben geschildert worden, die vom gewöhnlichen Privatrechte abweichen, obwohl der Staat nicht in Ausübung eines Hoheitsrechtes auftritt. Sie sind die tacita lex contractus zwischen dem Staate und dem Publikum. Sobald man diese beiden Arten von Rechtsquellen juristisch ansieht, ergibt sich sofort, daß diese Arten durchaus nicht eine Unterabteilung der Verordnungen sind. Der Begriff „Instruktion" wie „Reglement" ist ursprünglich kein formeller, und auch heute noch finden sich zahlreiche derartige Bestimmungen nicht in Verordnungen, sondern in Gesetzen, so z. B. die Bestimmung über die Wochenausweise der Reichsbank u. a. m. Wir haben also

aus den mannigfachen verwirrenden Begriffsbestimmungen und Wortfassungen folgendes klar herausgeschält: Anweisungen für die Beamten wie Rechtssätze über das Verhältnis des Publikums zu denjenigen Verwaltungsthätigkeiten, welche als Dienst im Gegensatz zur Gewaltübung erscheinen, finden sich sowohl in Gesetzen wie in Verordnungen. Der Gegensatz von Rechts- und Verwaltungsverordnungen ist unnütz. Sowohl Gesetze wie Verordnungen enthalten Vorschriften für den Unterthanen, wie Regeln für Beamte und Behörden.

Will man sonach durchaus eine Gruppierung der Verordnungen vornehmen, so wird man am ersten den logischen Einteilungsgrund in dem Verhältnis derselben zum Gesetze zu suchen haben. Es gibt Verordnungen, welche sich als Ergänzungs-, Vollzugs-, Ausführungsverordnungen und solche, welche sich als selbständige darstellen. Zu den letzteren gehören auch die auf Grund der sog. Ermächtigungsklauseln (empowering clauses) erlassenen Verordnungen, insofern sie möglicherweise das Gesetz nicht nur ergänzen, sondern auch aufheben können. (Man hat wohl auch die Notverordnungen besonders hervorgehoben, durch welche möglicherweise ein Gesetz vorübergehend außer Kraft gesetzt werden kann.)

Das Verordnungsrecht steht zunächst der höchsten Regierungsgewalt zu. Aber da zahlreiche Einzelheiten, welche nach Ort und Zeit dem Wechsel unterworfen sind, vom Gesetze der Regelung durch Verordnung überlassen bleiben, so erschien es angemessen, die Verordnungsgewalt vielfach zu delegieren. So haben im Reiche nicht nur der Kaiser und Bundesrat, sondern mehrfach auch der Reichskanzler, in den Einzelstaaten bestimmte Verwaltungsbehörden die Befugniß, Verordnungen zu erlassen.

Seit den letzten Menschenaltern ist es üblich geworden, den Begriff der Polizeiverordnungen besonders hervorzuheben. Polizeiverordnungen sind Verordnungen; sie sind aber hervorragend über andere Verordnungen durch zwei Merkmale, welche ihnen wesentlich sind; sie betreffen die Gebiete der inneren Verwaltung und sie enthalten Strafdrohungen. Wie die Verordnung das Seitenstück des Gesetzes, so die Polizeiverordnung das des Strafgesetzes. Mag man nun über die dem letzteren zu Grunde liegenden Theorien streiten, über die Notwendigkeit und den Zweck der polizeilichen Strafdrohungen herrschen keine Zweifel. Die Strafdrohung ist hier lediglich ein Mittel, um die Befolgung bestimmter Gebote und Verbote zu sichern, Handlungen oder Unterlassungen zu erzwingen. Ihrem Inhalte nach sind also auch diese Verordnungen Gesetze, nur formell von ihnen verschieden. Sie enthalten Rechtsvorschriften, durch welche die Unterthanen im polizeilichen Interesse allgemein zu Handlungen oder

Unterlassungen unter Strafandrohung verpflichtet werden: sie bilden so den Gegensatz zur Verfügung, welche einen konkreten Fall regelt. Wenn es nun nötig geworden ist, das polizeiliche Strafverordnungsrecht vielfach selbst niederen Behörden zu übertragen, um den örtlich verschiedenen Anforderungen des Lebens gerecht zu werden, so mußte freilich mit dem Auftauchen der konstitutionellen Ideen der Wunsch rege werden, auch hier die Freiheit des Einzelnen gegen Uebergriffe zu schützen. Lebten doch noch in der Erinnerung des Volkes die mannigfachen Belästigungen aus der Zeit des Polizeistaates und wurde doch in den Verfassungen unseres Jahrhunderts vielfach der Satz verkündet, daß Strafen nur auf Grund der Gesetze verhängt werden dürfen! Da jede Polizeiverordnung mit erheblichen Eingriffen in Freiheit und Eigentum verbunden ist, suchte man naturgemäß überall Garantien zu erlangen. Während im 17. und 18. Jahrhundert die Landesherren und ihre Behörden eine ziemlich unbeschränkte Verordnungsgewalt besaßen, brachte die Gesetzgebung der französischen Revolution einen Umschwung, indem die berechtigten Behörden, die der Regelung unterliegenden Gebiete wie die Grenzen der Strafen selbst gesetzlich bestimmt wurden. Nach dem Vorbilde des code pénal versuchten die süddeutschen Staaten sich gegen Polizeiwillkür durch Erlaß besonderer Polizeistrafgesetzbücher zu sichern. Den Polizeibehörden bleiben nur einzeln bestimmte Gebiete überlassen, und sie haben nur das Gebot oder Verbot, nicht aber die Strafe selbst festzustellen. Anders in Preußen, wo die erste umfassende Regelung durch das Gesetz von 1850 erfolgte. Durch die neuesten Verwaltungsgesetze ist auch hier die Idee der Selbstverwaltung und des Konstitutionalismus in hohem Grade verwirklicht. Das Polizeiverordnungsrecht steht den Regierungsbeamten in den verschiedenen Instanzen nur unter Mitwirkung der betreffenden Vertretungen zu: dadurch ist ein Schutz gegen Mißbrauch und eine Sicherheit für eine dem öffentlichen Wohl entsprechende Anwendung des Polizeiverordnungsrechts gefunden.

Für die juristische Beurteilung ist festzuhalten, daß der Erlaß der Polizeiverordnungen stets auf einer Uebertragung — oder wie wir im Anschluß an die französische Rechtssprache sagen — einer Delegation beruht. Diese Delegation kann nach unserem Rechte eine reichsgesetzliche oder landesgesetzliche sein. Für jene gelten die allgemeinen Grundsätze über das Verhältnis von Reichs- zu Landesrecht; die auf Grund einer solchen Delegation erlassenen Polizeiverordnungen sind daher Reichsrecht, welches dem Landesrecht vorgeht. Nicht ganz so verhält es sich mit den sog. „Blankettstrafgesetzen" des 29. Abschnitts unseres Strafgesetzbuches: hier übt das Reich keine eigene

Gesetzgebungsgewalt aus, sondern nimmt auf ein landesgesetzlich bestehendes Recht durch Delegation Bezug. Derartige Verordnungen sind also Landesrecht. Das Polizeiverordnungsrecht ist zum Teil allgemein delegiert, zum Teil ist in den Gesetzen, so in den Reichsgesetzen eine besondere Ermächtigung ausgesprochen. Es wird ausgeübt von den Verwaltungsbeamten bis hinab zu den Ortspolizeibehörden. Da die rechtsverbindliche Kraft der Polizeiverordnungen aus der Ermächtigung des Gesetzes hergeleitet wird, so ist der Inhalt dieser entscheidend für die Bestimmung der Gegenstände des Polizeiverordnungsrechtes. Dieser Inhalt ist vielfach negativ, so durch das Einführungsgesetz zum Reichsstrafgesetzbuch, vielfach auch positiv bestimmt.

Einfach ist die Entscheidung der Frage, ob eine Sache Gegenstand des Polizeiverordnungsrechtes sei, in denjenigen Staaten, wo, wie in Baden, Bayern, Württemberg, alle einzelnen Gebiete desselben durch besondere Polizeistrafgesetzbücher genau bezeichnet sind. Dieses System schützt die persönliche Freiheit scheinbar in hohem Grade, hat aber den Nachteil, daß es geradezu unmöglich ist, alle Gebiete des Lebens erschöpfend aufzuzählen. Auch ist der Schutz nur scheinbar, wie wir sagten: denn man hat sich zum Teil genötigt gesehen, in allgemeinen Klauseln „für den Fall außerordentlicher Vorkommnisse" den höheren Verwaltungsbehörden die Befugnisse wenigstens zu vorübergehenden Verordnungen zu geben.

Schwieriger ist die Bestimmung, ob ein Gegenstand dem Polizeiverordnungsrecht unterworfen sei, in denjenigen Gebieten, wo, wie in Preußen, den Behörden allgemein das Polizeiverordnungsrecht überlassen ist. Kein Zweifel, daß hierüber die Meinungen im einzelnen Falle geteilt sein können. Es fragt sich nun, wer hat hierüber zu entscheiden? Die Kontrolle, welche hier möglich ist, kann sehr verschiedener Art sein. Teils kann sie durch die Verwaltungsbehörden selbst geübt werden und zwar direkt durch eine den höheren Behörden zustehende Aufhebungsbefugniß oder indirekt dadurch, daß z. B. an eine Behörde eine Beschwerde über eine Verfügung gelangt, welche auf Grund einer vermeintlich ungültigen Verordnung erlassen ist. Erheblicher ist die indirekte Kontrolle durch Gerichte, Verwaltungs- oder Strafgerichte, welche begrifflich von der Verwaltungskontrolle durch die Beschränkung auf die Prüfung der Rechtsgültigkeit unterschieden ist. Diese Kontrolle wird geübt, sobald auf Grund einer übertretenen Polizeiverordnung eine Strafe verhängt und der ordentliche Rechtsweg vom Betroffenen betreten, oder sobald eine Verfügung durch Verwaltungsklage angefochten ist. Nun kann zwar eine direkte Aufhebung durch das richterliche Urteil natürlich niemals

erfolgen, aber es ist klar, daß durch das freisprechende Urteil eine Polizeiverordnung völlig unwirksam gemacht werden kann. Die Prüfungsbefugniß des Richters erstreckt sich nicht nur auf die formelle Gültigkeit. Er hat zunächst festzustellen, ob die Förmlichkeiten gewahrt sind, ob die zur Mitwirkung berufenen Selbstverwaltungskörper hinzugezogen, ob die regelrechte Veröffentlichung erfolgt — und dieselbe ist nötig, da es sich ja um eine allgemeine Rechtsvorschrift handelt — ob das bestimmte Strafmaximum nicht überschritten, ob das die Ermächtigung enthaltende Gesetz rechtsgültig war u. s. w. Aber damit nicht genug, auch der Inhalt muß geprüft werden, geprüft, ob der Beamte berechtigt war über diesen Gegenstand zu edizieren. Es ist zwar ein Grundsatz, den das preußische Recht schon vor mehreren Jahrzehnten vertrat, daß keine Verordnung Bestimmungen enthalten dürfe, welche den bestehenden Gesetzen widersprächen. Ob aber jeder Richter befugt sei, auch dies zu prüfen, kann zweifelhaft sein. Wir haben vor kurzem einen Fall erlebt, der das Mißliche dieser Prüfung in grelles Licht gesetzt hat: die Magdeburger Sonntagspolizeiverordnung (1882). Der höchste Beamte einer Provinz erläßt, nach Prüfung aller Rechtsfragen, in gesetzlicher Form und unter Zustimmung der Vertreter der Selbstverwaltung eine Verordnung; in der gesamten Provinz ist von allen Gutgesinnten die dadurch verkündete Maßregel als heilsam anerkannt — wer die Verhältnisse z. B. in größeren Städten der betr. Provinz kennt, in dessen Erinnerung haftet der erste Sonntag nach Inkrafttreten jener Verordnung — und nun kann jeder Richter, jeder junge mit der Leitung des Amtsgerichts betraute Assessor, der vielleicht keine Ahnung von den Bedürfnissen der Verwaltung hat, solche Maßregel durch seine möglicherweise recht anfechtbare Ansicht aufheben; ja die höchsten Verwaltungs- und Strafgerichte sind vielleicht verschiedener Ansicht.

Es ist damit ein Uebelstand unseres öffentlichen Rechtes angedeutet, welcher dringend der Abhilfe bedarf. Die Auffassung, welche hier dem Richter eine Prüfung auch des Inhalts der Verordnung überläßt, ist eine durchaus unstaatliche, privatrechtliche. Die Anfechtung von Verordnungen geht gewöhnlich aus den Kreisen von Interessenten, wie z. B. kürzlich von Versicherungsgesellschaften in Schleswig-Holstein, hervor. Es ist eine Sicherheit gegen polizeiliche Willkür durch Hinzuziehung der Selbstverwaltungskörper gegeben. Will man noch mehr Garantien — und man darf diese verlangen, da in der That ungesetzliche Verordnungen, so z. B. die Impfverordnung der Regierung zu Düsseldorf vom 11. November 1875, vorgekommen sind — so möge man einem weitgehenden Liberalismus in der Weise Konzessionen machen, daß man vor dem Erlaß auf Antrag auch nur eines Mit-

gliedes der mitwirkenden Selbstverwaltungsbehörde den höchsten Verwaltungsgerichtshof entscheiden läßt; oder man lasse die Polizeiverordnungen höherer Behörden durch einen Staatsrat auf ihre Rechtsgültigkeit prüfen — sobald sie aber erlassen sind, muß die Möglichkeit ausgeschlossen sein, ihren Inhalt der Erörterung in foro zu unterziehen. Dies untergräbt das Ansehen der Verwaltung und dürfte auf die Dauer ein unhaltbarer Zustand sein.

Die Polizeiverordnungen können auch in den untersten Instanzen erlassen werden. Hier ist das Recht, vom geschichtlichen Standpunkte betrachtet, eigener Art. Mit der Uebertragung des Rechtes seitens der Staatsgewalt kreuzte sich hier das alte ius statuendi der Stadtmagistrate und ländlichen Obrigkeiten. So reiht sich das Verordnungsrecht der städtischen und ländlichen Ortsbehörden als das unterste Glied des gesamten Polizeiverordnungsrechts ein.

Das führt uns zugleich auf eine andere Quelle des Verwaltungsrechts. Zu den Verordnungen und Gesetzen, zu Instruktionen und Reglements treten noch eine Reihe autonomischer Satzungen, die Statuten der Kommunalverbände, die Reglements und Regulative der mit Verwaltungsaufgaben betrauten öffentlichrechtlichen Korporationen, die Geschäftsordnungen der Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichte. Die Statuten der Kommunalverbände (Kreisstatuten, Provinzialstatuten) haben die Kraft von Gesetzen, wenn sie auch nicht Gesetze im engeren Sinne sind. Sie müssen im Amtsblatte veröffentlicht werden und bedürfen der landesherrlichen Bestätigung. Sie werden erlassen, wo die Gesetze ausdrücklich auf sie verweisen, wie z. B. das preußische Ausführungsgesetz zur Abwehr von Viehseuchen, oder wo die gesetzliche Regelung fehlt, oder wo das Gesetz Verschiedenheiten gestattet. Die Statuten handeln meistens von Anstellung der Beamten, Art der Ausstellung von Urkunden ꝛc. Das jus statuendi ist auch hier ein jus praeter, nicht contra legem, wie vom preußischen Oberverwaltungsgericht einmal treffend ausgeführt wurde.

Die ersten vier Betrachtungen haben sich mit den Grundlagen und Grundfragen der Verwaltungswissenschaft beschäftigt, die folgenden vier sollen ein Bild von dem Organismus im allgemeinen und in seiner konkreten Gestaltung geben. Darauf werden wir die Thätigkeit der Verwaltung nach ihren verschiedenen Richtungen (IX, X) und in Kürze noch nach ihren Objekten (XI) kennen lernen, um mit einem Blick auf die Verwaltungsgerichtsbarkeit (XII, XIII) und die internationale Verwaltung (XIV) abzuschließen.

V.

Wir stellen der gesetzgebenden Gewalt die „Vollziehung" gegenüber. Der Staat, welcher im Gesetze eine auch für sich unverbrüchliche Norm des Handelns aufstellt, tritt in der Vollziehung und Verwaltung den unzähligen Verhältnissen des Lebens gegenüber. Wie kann er das? Der Staat ist abstrakt, die Besonderheiten des Lebens erfordern eine konkrete Erscheinung. Diejenige Erscheinung, welche der Staat selbst zur Bewältigung einzelner Lebensverhältnisse bestimmt, ist das Organ des Staates, ihre Gesamtheit nennen wir Organismus.

Der Organismus der Staatsverwaltung ist durch verschiedene Elemente bestimmt. Einmal ist der Staat eine individuelle Persönlichkeit; so unendlich viele vereinzelte Erscheinungen er umschließt, so beruht doch auf der Zusammenfassung, auf der Einheit derselben das ganze Leben des Staates. Auf der anderen Seite stehen die Personen und die einzelnen Interessenkreise. Sie sind nicht nur Gegenstand der Verwaltung, sie wollen ein mitthätiges Glied sein; ihr Einzelthun wollen sie mit dem Thun des Staates verbinden zu gemeinsamem Wirken. Hieraus ergibt sich ein doppelter Organismus: Staatsverwaltung und Selbstverwaltung, wie man gewöhnlich, aber nicht ganz richtig, sagt. Dort sehen wir die einheitliche Staatsgewalt, verkörpert im Staatshaupte, in der Regierung, in den einzelnen Staatsämtern; dort sind die dauernden und bestimmten selbständigen Organe zu Ausübung verfassungsmäßig begrenzter, räumlich und sachlich beschränkter staatlicher Funktionen; dort wird das Ganze gegenüber dem Einzelnen vertreten, dort die volle Selbständigkeit und Persönlichkeit des Staates zum Ausdruck gebracht, dort das Bedürfnis der Gemeinschaft betont. Dem gegenüber verlangt der unendliche Reichtum der Besonderheiten des Lebens sich zur Geltung zu bringen, und hier erscheint nun jener zweite

Rechtsbegriff, dessen Grundlage die Freiheit und das Sonderinteresse (nicht im üblen Sinne) bildet.

Aber diese Andeutung über die Beteiligung des Einzelnen an der Thätigkeit der Verwaltung ist nur sehr allgemein. Der Begriff „Selbstverwaltung" wird dadurch nicht erklärt. Er ist vielfach verdunkelt und verschieden gedeutet worden, weil das Wort als politisches Schlagwort gebraucht wurde. Vor allem ist zu beachten, daß Selbstverwaltung und Selfgovernment zwei verschiedene Begriffe sind. Der letztere Ausdruck stammt, wie die Sache, von den angelsächsischen Nationen. Engländer und Amerikaner denken dabei keineswegs bloß an Verwaltung und ebensowenig an einen Gegensatz zur Staatsregierung, sondern vielmehr an die Regierung, sofern dabei die Teilnahme der Aristokratie oder Bürger in Betracht kommt. Das Parlament in London, der Kongreß in Washington sind Einrichtungen des Selfgovernment. In diesem Begriffe liegt also das „Republikanische" im antiken Sinne. Den Gegensatz bildet die Regierung bloß von oben, bloß von außen. Wo das Selfgovernment anerkannt ist, da bedeutet dies: organische Beteiligung der Bürger am ganzen Staatsleben. Diese Beteiligung kann nun in den verschiedenen Stadien der staatlichen Thätigkeit erfolgen: bei der Gesetzgebung und in der Verwaltung. Neuerdings gebraucht man auch allein für die Beteiligung an letzterer den Ausdruck Selfgovernment, welchem somit bald ein weiterer, bald ein engerer Sinn zukommt. Aber auch dieser englische Begriff der Selbstverwaltung ist ein von dem deutschen verschiedener. Wenn wir dies vorausschicken, ergibt sich, daß man heute mit dem Worte Selbstverwaltung Verschiedenes bezeichnet:

1) Ganz allgemein spricht man von „Selbstverwaltung" und gebraucht diesen Ausdruck als gleichbedeutend mit Selfgovernment;
2) versteht man, wie dies insbesondere Gneist gethan hat, unter Selbstverwaltung die Besorgung staatlicher Geschäfte in kleineren Bezirken, die Landesverwaltung der Kreise und Gemeinden, nach den Gesetzen des Landes durch persönliche Ehrenämter unter Aufbringung der Kosten durch kommunale Grundsteuern. Hiemit in Verbindung steht der Sprachgebrauch, welcher ganz allgemein das Wort „Selbstverwaltung" anwendet, sofern es sich um Vollziehung staatlicher Aufgaben durch Ehrenämter, im Gegensatz zu Berufsämtern, handelt;
3) hat man vorzüglich die Selbstverwaltung als jenes Prinzip betrachtet, wonach die Gemeinden u. s. w. ihre Angelegenheiten selbständig zu ordnen und zu verwalten befugt sein sollen;

4) ist wohl auch Selbstverwaltung und freie Verwaltung als gleichbedeutend erachtet worden: in diesem Sinne erscheint die Selbstverwaltung in dem Vereinsleben;

5) haben vereinzelte Gelehrte einen neuen Begriff der Selbstverwaltung aufzustellen versucht: es solle unter Selbstverwaltung Durchführung der einer oberen Gewalt zustehenden Rechte durch niedere politische Körper verstanden werden. Danach solle auch die Verwaltung der Gliedstaaten des Deutschen Reiches Selbstverwaltung sein.

Die letztere Begriffsbestimmung kann nur Verwirrung herbeiführen. Weder Theorie noch Praxis, weder Juristen noch Publikum nennen dies Selbstverwaltung, und wir erachten es für fehlerhaft und mißverständlich, beliebige doktrinäre Begriffe aufzustellen, statt die Begriffe, welche man allgemein mit einem bestimmten Ausdrucke bezeichnet, zu erklären.

Der moderne Begriff der Selbstverwaltung ist demnach vor allem Besorgung öffentlicher Angelegenheiten in örtlichen Verbänden durch Korporationen des öffentlichen Rechts. Die Selbstverwaltung hat einmal den Zweck, die staatliche Verwaltung zu ergänzen, indem eine Reihe von Aufgaben lediglich für einzelne Gemeinschaften im Staate von Interesse ist. Von diesem „eigenen Wirkungskreise" der Selbstverwaltungskörper sind aber zu unterscheiden die übertragenen Angelegenheiten. Dort handeln sie selbständig in Verfolgung eigener, aber öffentlicher Zwecke; hier erscheinen sie gleichsam als Organe des Staates, welche nicht nur öffentliche, sondern direkt staatliche Geschäfte besorgen.

Die maßgebenden Träger der Selbstverwaltung sind, abgesehen vom Ehrenamt, 1) die Gemeinden. Ihre Thätigkeit umfaßt in der Regel alle Verwaltungsaufgaben: wie der Staat im Großen, so kann die Gemeinde im Kleinen sagen: „nil humani a me alienum puto"; sie umfassen alles, aber alles in örtlicher Beschränkung. Ihre Grundlage bildet die örtliche Gemeinschaft; sie sind die kleinsten politischen Gemeinwesen; hier ist der nicht weiter auflösbare Knotenpunkt, in welchem die Fäden des öffentlichen Lebens zusammenlaufen. Sie sind öffentlichrechtliche Korporationen und zu scheiden von den privatrechtlichen Markgemeinden. Neben ihnen erscheinen 2) eine Reihe von Verbänden, welche eine Anzahl von Ortsgemeinden (oder auch nur eine einzelne) umfassen, aber nur einzelne Zwecke verfolgen, wie Schulsozietäten, Deichverbände, Armenverbände. 3) Darüber stehen die Kommunalverbände höherer Ordnung, Kreise, Provinzen, Länder, welche ebenfalls auf dem Elemente der örtlichen Vereinigung beruhen. Dazu treten 4) Korporationen, Vereine, Verbände, Ge-

nossenschaften, welche, wie die ad 2 erwähnten Verbindungen, dieselben Zwecke verfolgen, von jenen aber verschieden sind, dadurch daß die Mitgliedschaft eine freie oder von bestimmten Verhältnissen abhängige, nicht, wie dort, eine notwendige ist (z. B. Wald- und Wassergenossenschaften).

Die Selbstverwaltungskörper sind juristische Personen des öffentlichen Rechts. Sie sind unterschieden von den Behörden, welche nicht Personen, und von den Privatvereinen und Gesellschaften, welche nicht Personen des öffentlichen Rechts sind. Ob eine Korporation Privatkorporation sei oder Selbstverwaltungskörper, läßt sich nur nach der staatlichen Anerkennung derselben feststellen. Aber selbst wenn der Staat einen Verein als Verwaltungskörper anerkennt (Zettelbank), so ist doch möglich, daß derselbe nur zum Teil nach Grundsätzen des öffentlichen Rechts, sofern es sich aber um private Interessen (z. B. von Aktionären) handelt, nach zivilrechtlichen Grundsätzen beurteilt wird.

Selbstverwaltung ist nach allem nicht nur Verwaltung eigener Angelegenheiten, sondern auch Ausführung von Staatsaufgaben: niemals aber ist sie Verwaltung im eigenen, sondern stets im öffentlichen Interesse. Aus dieser Doppelstellung der Selbstverwaltungskörper, einerseits als selbständiger, nach unten hin herrschender Persönlichkeiten, anderseits als untergeordneter und in den großen Staatsorganismus eingereihter Glieder ergibt sich ein neues Prinzip, das der Oberaufsicht. Die Vertretung des einheitlichen Staatsinteresses gegenüber diesen mannigfaltigen Körpern ist eine unbedingte Notwendigkeit. Ebenso kommt es darauf an, daß ein Organ vorhanden, welches dafür sorgt, daß diese Korporationen in ihren gesetzlichen Schranken bleiben. Die staatliche Oberaufsicht ist die unentbehrliche Ergänzung jeder Selbstverwaltung: nur sie schützt den Bürger vor gesetzwidrigen Uebergriffen, nur sie sichert die Erfüllung aller gesetzlichen Aufgaben, die Geltendmachung des Staatsinteresses vor Sonderinteressen, die Einheit der gesamten Verwaltung. Die Oberaufsicht des Staates äußert sich in verschiedener Weise. Die staatlichen Behörden nehmen Kenntnis von der Thätigkeit der Selbstverwaltungskörper, sie bestätigen hier einen Beschluß, dort eine Wahl, sie treten zwingend auf, sofern etwa ein Organ seine Pflichten verabsäumt, oder sie fechten Beschlüsse an, sofern ein Organ seine Zuständigkeit überschreitet, ja, wo öffentliche Interessen verletzt werden oder Gefahr im Verzuge, sistiren sie die Thätigkeit der Verwaltungskörper, eventuell heben sie die dieselben vertretenden Behörden und Versammlungen auf. So sehr auch in allen diesen Fällen die Möglichkeit, eine richterliche Instanz anrufen zu können, erwünscht ist, so

läßt sich eine solche doch nicht immer gewähren. Die neueren Gesetzgebungen haben in ausgedehnter Weise gegen die Erlasse der Staatsbehörden als Aufsichtsinstanz ein Rechtsmittel, eine „Klage" bei den höchsten Verwaltungsgerichtshöfen zugelassen; in allen Fällen eine solche zu gewähren, würde nicht möglich sein, ohne die Einheit der Verwaltung preiszugeben. Hier werden die Selbstverwaltungskörper einen genügenden Schutz gegen Uebergriffe in den „Beschwerden" an die höhere Verwaltungsbehörde erblicken müssen.

Mit der Frage der Selbstverwaltung im engsten Zusammenhange steht die Frage: „Zentralisation oder Dezentralisation"? Die Ausdrücke sind barbarisch, aber es sind Schlagworte geworden, welche wir schwer beseitigen können. Sie sollen zwei entgegengesetzte Richtungen in der Anordnung und Ausdehnung der Verwaltung bezeichnen. Die eine Richtung verlangt eine straffe Leitung vom Mittelpunkt des Staates aus, die andere eine gewisse Selbständigkeit für die Glieder in der Peripherie. Beide Richtungen sind in verschiedener Hinsicht berechtigt, und es kommt im Staatsleben nicht darauf an, eines dieser Prinzipien hochzuhalten, vielmehr beide in das richtige Verhältnis zu bringen.

Der Begriff der Zentralisation hat so wenig etwas gemein mit dem Begriffe des Absolutismus und der Omnipotenz, wie der Begriff Dezentralisation mit den Ideen des Radikalismus. Die beiden Richtungen sind bei den verschiedenen Völkern wie zu verschiedenen Zeiten schwankend. Das Mittelalter zeigte erhebliche Dezentralisation, der Franzose des 19. Jahrhunderts strebt nach Zentralisation. Der Gegensatz ist auch in den einzelnen Richtungen des staatlichen Lebens in verschiedener Weise zu lösen. Die Gesetzgebung und Rechtsprechung fordern starke Einheit, die Verwaltung läßt Dezentralisation zu; ja selbst die einzelnen Zweige der Verwaltung müssen hier sehr abweichend von einander behandelt werden. Der Gegensatz ist auch nicht auf das staatliche Leben beschränkt, er kommt z. B. auch bei Regelung der Kirchenverfassung in Betracht. Er ist ebensowenig beschränkt auf den einfachen Staat, wird vielmehr im zusammengesetzten Staatswesen ganz besonders hervortreten.

Im Deutschen Reiche gesellt sich zu den erwähnten Gegensätzen noch ein neuer, der der Landes- und Reichsverwaltung. Nicht nur Staats- und Kommunalverwaltung, auch Landes- und Reichsverwaltung durchkreuzen sich mannigfach. Der eigentümliche Entwicklungsgang unserer Staatsbildung hat hier zu ziemlich komplizierten Verhältnissen geführt. Vom Standpunkte des Reichsrechts zerfällt die gesamte Masse der Verwaltungsthätigkeiten juristisch in drei Gruppen. Einmal hat das Reich eine selbständige Verwaltung,

wenn auch nur in wenigen Gebieten, so bei Marine, Post u. s. w. Hier hat es eigene Behörden, Verordnungsrecht u. s. w. Das Reich hat zweitens die beaufsichtigende Verwaltung in vielen Zweigen. Eine Reihe von Reichsgesetzen bestimmt direkt und positiv: die Landesregierungen sollen das und das thun. Das Reich hat diese Ausführung zu überwachen, eventuell für Abhilfe zu sorgen. Während hier die Thätigkeit der Landesbehörden positiv durch das Reichsrecht bestimmt ist — der Begriff der Selbstverwaltung ist, wie wir sehen, hier nicht anwendbar — bleibt eine dritte Klasse übrig: die freie Verwaltung der Einzelstaaten. Hier gilt in der That das Landesverwaltungsrecht. Aber es darf nicht vergessen werden, daß eine volle Freiheit der Einzelstaaten nicht mehr besteht. Denn zahlreiche Reichsgesetze beschränken negativ das Landesverwaltungsrecht. Da Reichsrecht Landesrecht bricht, ist die Verwaltung der Einzelstaaten auch da, wo sie scheinbar vollkommen frei handelnd auftritt, an die Normen des Reiches gebunden.

Während die erwähnten Gegensätze die Organisation der Behörden im Staatskörper betreffen, dürfte noch ein Gegensatz hervorzuheben sein, der sich auf die innere Einrichtung der Behörden bezieht. Bei der Frage der Selbstverwaltung und Dezentralisation handelt es sich um die Gliederung der Behörden im ganzen und um die Gewinnung der Beamten: es fragt sich endlich noch, wie die zweckmäßigste Einrichtung der Behörden im Innern stattfindet. Wie dort sich Real- und Provinzialsystem, Reichs- und Staats-, und Staats- und Selbstverwaltung, Ehren- und Berufsbeamte, so stehen sich auch hier zwei Systeme, das Kollegial- und Büreausystem gegenüber. Das Wesen des Büreausystems beruht darin, daß eine einzelne, dem Staate verantwortliche Person sämtliche Geschäfte leitet (z. B. der Reichskanzler), alle dieselbe unterstützenden Personen lediglich beratend zur Seite stehen. Beim Kollegialsystem entscheiden mehrere, mindestens drei — tres faciunt collegium — unter formaler Leitung eines Vorsitzenden nach Stimmenmehrheit. Kein System kommt rein zur Erscheinung, wenn z. B. der Vorsitzende nur in wichtigen Fällen den Rat des Kollegiums einfordert, im übrigen allein entscheidet, oder wenn er bei Stimmengleichheit den Ausschlag gibt. Büreau- wie Kollegialsystem sind nicht nur der Staats-, sondern auch der Selbstverwaltung eigentümlich. Das Kollegialsystem gewährt den Vorzug ruhiger Erwägung und größerer Erfahrung: es eignet sich für richterliche Behörden. Freilich beugt es gefährlichen Irrtümern vor und dämmt das Exzentrische zurück; aber ebenso begünstigt es leicht die Mittelmäßigkeit und ist großen Ideen abhold. Das Gefühl der Verantwortlichkeit wird abgestumpft und die Bedächtigkeit

wird zur Langsamkeit. Schneller Entschluß, Initiative, Beweglichkeit zeichnen das Büreausystem aus: hier sind Talent, hier aber auch Neigungen und Fehler des Einzelnen von Einfluß. In der Verwaltung pflegt man diesem System den Vorzug zu geben.

In welcher Weise bei den drei Hauptkulturvölkern diese Systeme verwirklicht, sollen die folgenden Abschnitte zeigen. Eine Hauptaufgabe des Verwaltungsrechtes ist es, den Organismus der allgemeinen Landesverwaltungsbehörden vorzuführen, zu zeigen, wie das durch die Verfassung zur Einheit zusammengefaßte Staatsgebiet zum Zwecke der Verwaltung in verschiedene Abteilungen gegliedert wird. Wir nennen diese Einteilung des Landes die politische, die bloße Darstellung derselben politische Geographie. Die Verwaltungswissenschaft geht weiter, indem sie nicht nur das vielmaschige Netz von Behörden, welches das Land überzieht, sondern auch den Zusammenhang der natürlichen Faktoren und der Behördenorganisation und die nach der Bevölkerungsdichtigkeit und anderen Einflüssen wechselnden Bedürfnisse aufzudecken sucht.

VI.

In höherem Grade, als vom Einzelwesen, gilt vom Staate: „es ist der Geist, der sich den Körper baut". In der Gestaltung des Organismus erkennen wir treibende Kräfte und Anlagen. Als ein Mittel der Erforschung dieser Elemente erscheint uns in der neuesten Zeit, in welcher die exakten Wissenschaften mit Hilfe des Experiments die glänzendsten Ergebnisse erzielten, die Vergleichung. Ist diese außerordentlich belehrend im Privatrecht, so wird sie unentbehrlich im öffentlichen. Man darf sie hier so wenig ganz verachten, als sich durch sie zu knechtischer Nachahmung fremder Muster hinreißen lassen (vgl. S. 27).

Ein Verständnis unseres Verwaltungsrechtes wird nur möglich sein durch steten Hinblick auf die Entwicklungsgeschichte Englands und Frankreichs.

Das stammverwandte England ist die Heimat des Self-government. Montesquieu lenkte zuerst die Augen der Welt auf die eigenartige Bildung der Verfassung und Verwaltung des britischen Inselreiches — der Freiherr von Stein hat bei seinen Reformen vielfach englische Verhältnisse als Ideal im Auge gehabt — die Schriften Gneists haben sodann einen gewaltigen Einfluß auf die Entwicklung geübt und die preußischen Reformen der letzten Jahrzehnte vorbereitet. Leicht ist es jetzt, vornehm zu bemerken, in England sei man nicht begeistert für jenes System, man suche den Organismus des Kontinentes nachzuahmen u. s. w. Gleichviel; mag in dem nächsten Menschenalter unserer schnelllebigen Zeit vergessen werden, wie die Reformen der Verwaltung indirekt ihren Anstoß durch jene Schriften erhielten, das eine darf nicht aus der Erinnerung schwinden, daß den Gebildeten der Nation erst durch den Hinweis auf England das Bewußtsein eines öffentlichen Rechtes gekommen ist. Was das römisch-kanonische Recht für die Entwicklung in der einen, das hat in der anderen Richtung das englische

Recht geleistet. Es hat gezeigt, wie der ganze Bau des Staates auf das System staatlicher Pflichten gegründet ist und wie die staatlichen Rechte nur als Korrelat jener erscheinen. Durch den Blick auf England ist uns klar geworden, wie die Entwicklung eines Staates auf der Wechselwirkung zwischen Staatsgewalt und besitzenden Klassen, zwischen Verfassung und Verwaltung beruht. Es ist damit bewiesen worden, wie die Verfassung nicht durch geschriebene Artikel von Wert ist, sondern wie sie erst durch die dauernde Bethätigung der Bürger in der Verwaltung Spannkraft und Leben erhält. Freilich hat das englische Recht seine Schuldigkeit gethan — der Zauber, welcher für das Geschlecht unserer Väter über England ruhte, er ist geschwunden, denn die politischen Rechte, welche vor Jahrhunderten schon den Stolz des Briten ausmachten, sie sind jetzt fast allen europäischen Staaten zu eigen geworden.

Das Verständnis der englischen Einrichtungen bietet für den Kontinentalen manche Schwierigkeiten, umsomehr als bei den vorhandenen Werken vielfach über den Einzelheiten das Allgemeine schwindet. Die Staatsverwaltung ist eine sehr geringe. Sie entspricht den Auffassungen des Kontinents in keiner Weise. Teils beschränkt sie sich auf die technische Verwaltung, teils ist sie Zentralverwaltung. Der Schwerpunkt liegt im Parlament, welches dauernd in die Verwaltungsgeschäfte eingreift. Wir haben hier also nicht eine Sonderung, sondern die engste Verschmelzung der verschiedenen Gewalten. Die Geschäfte, welche sich zu parlamentarischer Behandlung nicht eignen, werden im geheimen Rate erledigt. Diese mittelalterliche Körperschaft ist jedoch nur durch ihre Ausschüsse thätig, als welche besondere Behörden erscheinen. Den Mittelpunkt der Verwaltung bildet heute das Kabinet, welches, ähnlich unserem Gesamtministerium, in verschiedene Abteilungen zerfällt. Die Behörden sind büreaukratisch organisiert, die Beamten zwar Berufsbeamte, aber einer wissenschaftlichen Vorbildung nicht teilhaftig. Besonders eigentümlich erscheint uns, daß provinzielle Mittelbehörden fehlen und daß die Aufsicht zum Teil durch reisende Inspektoren geübt wird.

Dieser ganze Organismus würde, wie auf den ersten Blick einleuchtet, in keiner Weise den Anforderungen des Lebens genügen. Hinzutritt jener gewaltige Zwischenbau der Selbstverwaltung, ohne welchen wir uns den englischen Staat nicht denken können. Nähmen wir ihn aus dem englischen Staatsleben heraus, so bliebe ein büreaukratischer Polizeistaat übrig, in welchem die wichtigsten Bedürfnisse der Bevölkerung ignoriert würden. Versuchen wir das Gefüge dieses Zwischenbaues zu erkennen, so werden wir folgendes auseinanderhalten müssen:

1) Erster Grundbegriff des englischen Verwaltungsrechtes ist die Grafschaft (county), deren es 52 in England und Wales gibt (33 in Schottland, 32 in Irland). Sie sind nicht Kommunalverbände, sondern staatliche Verwaltungsbezirke, die wiederum vielfach eingeteilt sind. An der Spitze der Grafschaft steht der Sheriff, den wir bereits in der angelsächsischen Zeit finden. Er ist der höchste Beamte der Provinz, der Repräsentant der Staatsgewalt und der Vertrauensmann der Bürger: er wird vom König aus einer Vorschlagsliste von drei Kandidaten ernannt.

Die Hauptbeamten der Grafschaft sind die Friedensrichter (justice of peace), welchen clerks of the peace als Hilfsbeamte beigegeben sind. Die Friedensrichter stehen an der Spitze eines Distriktes (division), obwohl de jure die ganze Grafschaft als ihr Amtsbereich gilt. Im englischen Friedensrichteramt konzentriert sich seit 1360 die ganze Verwaltung. Ihre Thätigkeit entspricht der unserer Amtsvorsteher und zugleich teilweise der unserer Amtsrichter. Auf Bezirke von 3—4 Quadratmeilen entfallen ca. 6—20 Friedensrichter, von denen nur ein Teil aktiv ist. Der Friedensrichter ist der Friedensbewahrer nach common law, er hat Verhaftungen vorzunehmen, Bettler und Landstreicher zu bestrafen, die Vereins-, Preß- und Gewerbepolizei, die Aufsicht über Spielhäuser, Tanzvergnügungen, Theater und Gastwirtschaften, Jagdpolizei und Gesindewesen; er hat außerdem eine bestimmte Jurisdiktion in Pacht- und Mietstreitigkeiten, bei Exmissionen und Expropriationen. Obwohl in einzelnen anderen Gebieten die Zuständigkeit der Friedensrichter eingeschränkt worden, ist dieselbe doch noch eine sehr umfangreiche. Sie greift, wie man sieht, in alle Verhältnisse des bürgerlichen Lebens ein. Argwöhnisch, daß dadurch zugleich ein Mißbrauch leicht möglich, hat man versucht, das Kollegialsystem zur Geltung zu bringen. Die Friedensrichter entscheiden vielfach einzeln: jedoch für wichtigere Straf- und Verwaltungssachen vereinigen sie sich zu petty sessions (zwei Friedensrichter), zu special sessions oder zu quaterly sessions. Letztere umfassen sämtliche Friedensrichter einer Grafschaft. Diese Kollegien sind nicht nur die höhere Instanz für manche Angelegenheiten, sie erledigen vielmehr neben jenen Streit- und Beschlußsachen auch eine Reihe von Verwaltungsgeschäften als kollegiale Behörden, z. B. Erteilung von Konzessionen, Bestätigung von Beamten, Ausschreiben von Steuern u. s. f.

Das Eigenartige der englischen Verwaltung tritt hier am deutlichsten hervor. Alle genannten Beamten sind staatlich ernannt; aber alle sind Ehrenbeamte. Sie müssen ein Einkommen aus Grundbesitz von 2000 Mark besitzen und ihre Geschäfte unbesoldet führen. Nur

in einzelnen Bezirken, wo die Landwirtschaft von der Industrie verdrängt ist, wurden neuerdings die alten Grundsätze durchbrochen und besoldete Friedensrichter angestellt. Wir haben hier also Verwaltung durch die besitzenden Klassen, aber nur Verwaltung zufolge staatlicher Ernennung. Der Friedensrichter ist keinem unserer Beamten völlig gleich. Er ist Grundbesitzer, wie es nach bisherigem Rechte vielfach der Landrat war; aber er ist nicht nur Verwaltungsbeamter, er ist zugleich Polizei- und Bagatellrichter. Auch in dieser unlöslichen Verbindung der polizeilichen, straf- und verwaltungsrichterlichen Thätigkeit tritt das Charakteristische Englands deutlich hervor. Einen

2) zweiten Grundbegiff des englischen Verwaltungsrechts bildete in früherer Zeit das Kirchspiel (parish), dessen Bedeutung neuerdings mehr zurücktritt.

In der bisher geschilderten englischen Selbstverwaltung fehlt gerade zweierlei, was wir mit diesem Begriffe verknüpfen. Die Beamten werden nicht gewählt, sondern ernannt. Die Verwaltung erfolgt in Bezirken, nicht in Kommunen. Wir finden daher keine Ortsgemeindeverfassungen, wie in den frühesten Zeiten unserer Geschichte. Die Bevölkerung wohnt zerstreut um stolze Herrensitze, selten in geschlossenen Bauerndörfern. So kam es, daß der gemeinsame sonntägliche Gottesdienst, die gemeinsamen kirchlichen Feiern Grundlage für ein Gemeindeleben wurden. Kirche, Pfarre, Schule werden der Mittelpunkt der örtlichen Verwaltung. Langsam geht hier die Bildung vor sich. Ursprünglich ist die parish lediglich ein Element der Kirchenverfassung; später wird sie zugleich zum Organ der Armenverwaltung; die Sorge für den Wegebau schloß sich an. Die Beamten des Kirchspiels waren zunächst die Pfarrer; später traten Armenaufseher und Wegeaufseher hinzu. Eine Gemeindeversammlung (vestry) oder Ausschuß bewilligte die Kirchensteuer. Mehr und mehr ist die Umbildung des alten kirchenrechtlichen Begriffes des Kirchspiels zum verwaltungsrechtlichen der Gemeinde erfolgt: ja der Begriff der Ortsgemeinde wurde zurückgedrängt und die Kirchspielsverfassung bildete nur den äußeren Anknüpfungspunkt für die Neugestaltung der Hauptgebiete der englischen Verwaltung. Seiner alten Bedeutung entkleidet, ist das Kirchspiel jetzt eine Unterabteilung für die Armen- und Wegeverwaltung.

3) Neben diesen Begriffen erscheint in unserem Jahrhundert eine neue Form der englischen Selbstverwaltung. Während die Ortsgemeinden zunächst in ihrer Bedeutung zurückgedrängt werden, bilden sich, wenn wir deutsche Ausdrucksweise anwenden wollen, die Kreisverbände, freilich in anderer Form, als bei uns, heraus. Die erhöhten Ansprüche der Gesellschaft des neunzehnten Jahrhunderts

konnten mit dem alten System nicht befriedigt sein. Ueberdies strebte die Masse der Steuerzahler nach einer Beteiligung an der örtlichen Verwaltung, um so mehr als nur die verhältnismäßig sehr geringe Kirchspielssteuer der Zustimmung der Betroffenen bedurfte.

Seit der Reformbill von 1832 ist man bestrebt, die Umgestaltung der Hauptzweige der wirtschaftlichen Verwaltung in einer Weise vorzunehmen, welche den Wohlfahrts- und Kulturbedürfnissen des Staates wie den Interessen des Publikums gerecht wird. Nachdem 1832 die Grundlagen der Verfassung umgestaltet und das Wahlrecht für das Parlament ausgedehnt wurde, erfolgten von etwa 1834 bis 1876 die Reformgesetze auf den Gebieten des Armen-, Gesundheits-, Wege- und Schulwesens. Zunächst führte das Anwachsen und die Ungleichheit der Armenlast eine umfassende Gesetzgebung und Neugestaltung für das Armenwesen herbei. Mehrere Kirchspiele wurden zu Armenverbänden zusammengelegt und ein Armenrat (board of guardians) geschaffen, dem die Beschlußfassung und die Anstellung der Beamten obliegt. Sodann folgte eine Reform des Gesundheitswesens und der Baupolizei, welche, bereits in den vierziger Jahren beginnend, durch die umfassende public health Act von 1875 ihren vorläufigen Abschluß erreichte. In der Wegeverwaltung erfolgte das Aufgehen der Kirchspiele, welche früher die Wegelast getragen, in größere Wegeverbände durch die Wegeordnung von 1836 und das Wegegesetz von 1862. Am spätesten erfolgte die Umgestaltung des Schulwesens. War in Deutschland bereits am Anfang des 18. Jahrhunderts die Feststellung einer allgemeinen Schulpflicht erfolgt, so lag in England noch im Beginne unseres Jahrhunderts das gesamte Schulwesen in den Händen der kirchlichen oder privaten Vereinigungen. Aus einer staatlichen Unterstützung der durch Privatmittel und konfessionelle Vereine unterhaltenen Schulen wurde erst im Jahre 1870 (also etwa ein und ein halb Jahrhundert später als in Preußen) durch die elementary education Act eine gesetzliche Regelung des Volksschulunterrichts und erst 1876 wurde der Begriff des Schulzwanges in das englische Recht eingefügt.

Das Eigentümliche aller dieser Neugestaltungen ist die Bildung der sog. boards, der Verwaltungsräte, welche eine Vertretung der Steuerzahler darstellen und nach Maßgabe des steuerbaren Besitzes gewählt werden. Die zweite Eigentümlichkeit bildet die Besorgung der Geschäfte durch besoldete von den Verwaltungsräten gewählte Beamte, da das Publikum nach dem Ausdruck von 15 & 16 Vict. c. 50 möglichst wenig belästigt werden sollte. Wir haben danach einen Verwaltungsrat, welcher Aufsichts- und Anstellungsrechte ausübt und an Stelle des Ehrenamts im Selfgovernment den besoldeten Beamten

des board. Hiermit ist aber jener alte Gedanke des Selfgovernment geschwunden. Denn als drittes Moment erscheint nun die Staatsaufsicht, welche unbedingt notwendig wurde, da die neuen boards nicht jene Eigenschaften zeigen können, welche das alte Selfgovernment auszeichneten. Während bei uns nach Dezentralisation gestrebt wird, drängt in England alles nach einer nahezu absoluten Zentralisation. Zuerst wird für das Armenwesen ein Zentralamt geschaffen, welches nach und nach auch andere Zweige in sich aufnimmt und nunmehr (seit 34 & 35 Vict. c. 70) als local government board, als eine Art Ministerium des Innern erscheint, welches drei Abteilungen für Armenwesen, Medizinalangelegenheiten und Wegeverwaltung umfaßt. Die Zentralbehörde für das Volksschulwesen bildet ein Departement im Privy Council, welches jetzt seinem Umfange nach einem kontinentalen Ministerium gleichkommt. Da ständige Provinzialbehörden in England völlig unbekannt waren, so machte die Umgestaltung der Verwaltung und die Unmöglichkeit, die boards den Friedensrichtern zu unterstellen, die Schaffung einer neuen Beamtenklasse, der reisenden Inspektoren, erforderlich, welche wir zuerst in der Armenverwaltung, jetzt in allen Ressorts finden.

4) Mit diesen Reformen im Zusammenhang steht die Reorganisation der Städteverfassung. Das Recht der boroughs beruhte vielfach auf besonderen Charten. Für die neuere Gesetzgebung kam es darauf an, die Grundsätze des alten Selfgovernment, die Reste der Kirchspielverfassung und die Anfänge der neuen Verwaltung zu vereinigen. Diese schwierige Aufgabe ist auf Grund der Städteordnung von 1835 durch die Städteordnung von 1882 zu lösen versucht worden. Die dieser Ordnung unterstehenden Städte bilden zwar die höchste Form von Kommunalwesen in England, sind aber keineswegs so organisiert, wie wir es von einer „Stadtgemeinde" annehmen. Die Organe sind Gemeinderat (town-council), aus welchem ein Bürgerausschuß (aldermen) und Bürgermeister (mayor) gewählt werden. Diese Behörden sind aber im wesentlichen nur zuständig für die Polizeiverwaltung, die Polizeigerichtsbarkeit, die Vermögensverwaltung und zum Erlasse von bye-laws (Ortsstatuten). Als besondere Beamte erscheinen hier jedoch königliche Friedensrichter: und neben diesen mehr polizeirichterlichen Beamten, wie neben dem gewählten town-council, welches hauptsächlich die Verwaltung des Vermögens, die Sorge für Schlachthäuser, Kanalisation u. s. w. hat, noch jene oben erwähnten boards, so daß der Zustand ein äußerst komplizierter und selbst dem geübten Auge der Engländer oft unentwirrbar ist; vielfache Behörden, kein fest abgegrenztes Territorium, kein geordnetes Finanzrecht, so daß es vorkommen kann, daß eine Farm

von ein paar hundert Morgen fünfzig verschiedenen Steuern unterworfen und zwölf Kirchspielen zugeteilt ist.

Eine ganz besondere Stellung nimmt noch die Verwaltung der Stadt London, der sog. Metropolis ein. Man mußte hier bisher drei Gruppen von Verwaltungen unterscheiden, und im Auge behalten, daß die Metropolis keine Stadt im kontinentalen Sinne ist, sondern sich aus einer Reihe von Städten und Kirchspielen zusammensetzt und drei Grafschaften (Middlesex, Surrey, Kent) angehört. 1) Die City besteht aus 108 Kirchspielen mit 74 000 Einwohnern. Maßgebend aber für die Bildung der städtischen Organe ist die Einteilung in 91 Gilden (companies), deren Mehrzahl einen Gildenausschuß (livery) besitzt. Die Organe sind die councilors, die aldermen und der Lord-Mayor. Der letztere wird von den aldermen aus zwei Kandidaten ernannt, welche durch die court of common hall präsentiert werden, d. h. von denjenigen, welche die Eigenschaften eines Bürgers und eines Gildenausschußmitgliedes in sich vereinigen. 2) Für den umliegenden Distrikt gilt unter mannigfachen Abweichungen die geschilderte Grafschafts- und Kirchspielverfassung. Thatsächlich sind diese Häusermassen, Dörfer, Rittergüter, Vorwerke u. s. w. wie Stadtviertel aneinandergereiht, und es mußten die Verhältnisse selbst gemeinsame Institutionen hervorrufen, und so finden wir 3) eine dritte Gruppe: die der gesamten Hauptstadt gemeinsame Verwaltung. Es ist vor allem eine hauptstädtische Polizei geschaffen, ein Central Criminal Court; für Gesundheits- und Baupolizei, für Kranken- und Irrenwesen 2c. sind gemeinsame Behörden ins Leben gerufen; und so hat sich für jene ungeheure Masse von Kirchspielen und Distrikten mit über vier Millionen Seelen ein gewaltiger Codex von Parlamentsakten angehäuft, welcher sowohl die obrigkeitliche wie die wirtschaftliche Verwaltung betrifft und das Selfgovernment immer mehr zurücktreten läßt: nur die City zeigt in auffallender Weise das starre Festhalten an altstädtischen Einrichtungen unter großstädtischen Verhältnissen.

Seit etwa einem Jahre denkt man auch hier an eine Umgestaltung. Ein vorliegender Gesetzentwurf will eine einheitliche Verwaltung für die Riesenstadt durchzuführen suchen und an die Spitze derselben eine große Stadtverordnetenversammlung und einen jährlich zu wählenden Bürgermeister stellen. Damit würde in der That die gesamte Verwaltung den politischen Tagesinteressen preisgegeben und bei dem Mangel eines Magistratskollegiums die Sachlichkeit stark geschädigt, ja eine gedeihliche Verwaltung unmöglich gemacht werden.

VII.

Mit wenigen Strichen haben wir versucht, eine Skizze des englischen Verwaltungssystems zu entwerfen und dadurch zum Verständnis desselben in weiteren Kreisen beizutragen. Ein durchaus entgegengesetztes Bild zeigt uns Frankreich. In England, sahen wir, beruht die ganze Verwaltung auf den Teilen; in Frankreich geht alles vom Mittelpunkt aus. Dort Selbstverwaltung, hier Zentralisation; dort Aufbau auf den Grafschaften und Kirchspielen, hier Regelung von oben; dort die leitende Aristokratie, hier die herrschende Bureaukratie. Damit im Zusammenhang steht, daß Frankreich die Heimat eines Verwaltungsrechtes geworden, wie wir es durchgebildeter nirgends finden. Auch andere Nationen lesen mit Wohlgefallen die feinen und klaren Werke eines Aucoc, Block, Dareste, Batbie und Laferrière. Wir bewundern wohl diese Einheit der Verwaltung und erklären Frankreich für den bestverwalteten Teil Europas. Es ist richtig, daß es groß ist in der Zusammenfassung und in der Einheitlichkeit; es mangelte aber auch bisher überall die Berücksichtigung der Besonderheiten.

Die Einheit der Verwaltung wurde in Frankreich bereits vor vielen Jahrhunderten erzielt. Die großen Vasallen wurden schon frühe von den Königen beseitigt; die Lehensherrschaften zu Provinzen des Reiches. Die lokale Verwaltung, deren Aufgaben früher von den Grundherren erfüllt wurden, wird nunmehr durch staatliche Beamte geführt, der Schwerpunkt der Zentralverwaltung liegt bereits seit dem 11. Jahrhundert im Staatsrat. Die Revolution zerstörte dieses System — das ancien régime — vollständig und schuf eine theoretisch höchst einfache Verwaltung, auf geschichtlich Gewordenes so wenig wie auf praktisch Notwendiges Rücksicht nehmend. Das Dekret vom 22. Dezember 1789 bringt die noch heute bestehende Einteilung in Departements, außerdem in weitere Distrikte, die zum Teil schon durch die sog. Direktorialverfassung wieder beseitigt wurden. Die

Revolution konnte eine Selbstverwaltung nicht schaffen; dies wäre eine Organisation der Elemente gewesen, gegen welche man kämpfte, der Zünfte, Stände u. s. w. So wurde das Ideal jener Zeiten ein Schablonisieren. Napoleon I. verstand es, sowohl den früheren Staatsapparat, gereinigt vom Roste der alten Gesellschaft, wieder herzustellen wie dem französischen Volkswillen Rechnung zu tragen. Seit langen Zeiten war die Bevölkerung von politischer Thätigkeit entwöhnt. Auch die Revolution wollte nichts anderes, als die Verwirklichung des „salut public" durch eine zentrale Gewalt. Trotzdem versuchte Napoleon eine Art „Selbstverwaltung" zu schaffen, die allerdings von der englischen und deutschen so erheblich unterschieden ist wie die Charaktere dieser Nationen. Napoleon I. ist der Reorganisator der französischen Verwaltung geworden: die Gesetze dieses Jahrhunderts enthalten manche wichtige Umgestaltungen, aber die Grundlagen sind unverändert geblieben. Erst im letzten Jahrzehnte, besonders durch das Munizipalgesetz vom 4. April 1884 sind mehrfache Versuche gemacht, die Rechte der Kommunen zu erweitern und den dieselben vertretenden Körperschaften größere Selbständigkeit zu gewähren.

In Frankreich ist die strengste Zentralisation der Verwaltung durchgeführt; dieselbe ruht, wie früher im Kaiser, so jetzt im Präsidenten. Unter ihm verantwortliche Minister, neben ihm ein Staatsrat, der administrative und verwaltungsrichterliche Funktionen in sich vereinigt. An der Spitze jedes der 86 Departements steht der Präfekt, der Vertreter und Träger der vollziehenden Gewalt. Mit ihm zusammen wirkt der Präfekturrat, dessen Mitglieder von der Regierung ernannt werden. Derselbe ist Verwaltungsgericht und Beirat des Präfekten, jedoch nicht in allen Fällen. Wir finden daneben den conseil général, welcher durch allgemeines Stimmrecht gewählt, die Vertretung der Bevölkerung darstellt. Aus dem Generalrat wird — und dies ist die bedeutsamste Neuerung (10. August 1871) — ein Ausschuß, Departementalkommission, von 4—7 Mitgliedern gewählt, welche hauptsächlich Angelegenheiten der finanziellen und Wegeverwaltung zu erledigen hat. Eine besondere Stellung nimmt auch hier das „Département de la Seine" ein.

Das zweite Glied im Bau der französischen Verwaltung ist das Arrondissement. An der Spitze desselben steht der Unterpräfekt, welcher, völlig abhängig vom Präfekten, eine Reihe von Verwaltungsfunktionen ausübt, welche bei uns Regierungen und Landrat zustehen. Er hat Aufsicht über die Kommune, über die protestantische Kirche, Mitwirkung bei der Aushebung ꝛc. Ihm zur Seite steht ein Arrondissementsrat mit lediglich beratender Wirksamkeit.

Eine weitere Zwischenstufe bilden die Kantons, die jedoch eine Vertretung nicht haben. Es sind Wahlbezirke für die Wahlen der conseils, Verwaltungsbezirke für die Polizei.

Die unterste Stufe der Organisation bilden, wie bei uns, die Gemeinden. Sie werden geleitet vom Maire, der zugleich Vertreter der Staatsgewalt ist. Früher wurde der Maire ernannt, neuerdings wird er gewählt. Dadurch ist der Uebergang von der Stellung eines Unterpräfekten des Unterpräfekten zu der eines Bürgermeisters bewerkstelligt. Dem Maire zur Seite stehen die adjoints, sowie besondere Kommissäre für die Polizeiverwaltung. Für die Verwaltung des Gemeindevermögens, Aufnahme von Anleihen 2c. ist die Zustimmung des gewählten Munizipalrats erforderlich, der auch für andere Verwaltungszweige, Schulwesen u. s. w. seine Wünsche aussprechen, und bei Verteilung von Steuern, vorbehaltlich der Genehmigung des Präfekten, votieren darf. Ueberdies finden sich nun auch noch gewählte Kommissionen, sofern mehrere Gemeinden gemeinsame Güter und gemeinsame Interessen haben.

Die Hauptglieder in dem Organismus sind die Departements und Gemeinden, welche den Charakter von Korporationen haben; das Arrondissement ist lediglich Verwaltungsbezirk, ähnelt also gewissermaßen den preußischen Regierungsbezirken: der Kanton hat überhaupt keine Organisation. An der Spitze der Verwaltungsbezirke steht im übrigen ein einzelner, besoldeter, durchaus abhängiger Berufsbeamter. Von unten herauf sucht man dieses System anzugreifen, indem die Wahl des Maire neuerdings durchgesetzt ist. War in der Stellung des Maire, der bisher sein Amt als unbesoldetes Ehrenamt führte, schon früher ein Keim der Selbstverwaltung enthalten, so ist dieser jetzt durch die Wahl zur Ausbildung gelangt.

Ueberall erscheinen als charakteristisches Merkmal der französischen Verwaltung die „conseils“. Neben dem Präfekten der Generalrat — der Präfekturrat nimmt eine andere Stellung, die einer Regierungsbehörde ein — neben dem Unterpräfekten der Arrondissementsrat, neben dem Maire der Gemeinderat. Ihr Wesen ist das „délibérer“. Sie sollen raten, nicht handeln. Ein solcher Rat ist niemals schädlich, er stört nirgends. Aber mit dem Rate ist das Recht dieser Körperschaften erschöpft. „Donner son avis, exprimer son voeu, voter sauf l'approbation du préfet“, das sind die Befugnisse der „conseils“. Conseils finden sich ebenso auch — abgesehen von diesen örtlich gruppierten — für einzelne sachliche Gebiete: allüberall begegnen uns in Frankreich die chambres d'agriculture, die conseils des bâtiments civils und andere kleine Fachparlamente. Wir finden hier also eine ganz eigene Form der Selbstverwaltung; dieselbe steht uns jedoch nicht so fern,

als zuweilen geschildert wird. Durch Erweiterung der Rechte der einzelnen Räte und Ausschüsse, sowie durch Beseitigung der dem Präfekten zustehenden Vorbehalte ist eine Annäherung an die deutsche Form der Selbstverwaltung möglich.

Es würde ermüdend sein, wollten wir dem Leser nunmehr den Verwaltungsorganismus aller europäischen Staaten im einzelnen vorführen. Wir haben daher den Versuch gemacht, ein Bild hiervon durch Anwendung der Tabellenform zu geben und so auf wenigen Seiten zu zeigen, was, ausgeführt, Bogen beanspruchen würde. Es ist ein schwacher Versuch, aus welchem immerhin die auffallende Uebereinstimmung der Organisation in den europäischen Staaten ersichtlich sein wird: fast überall zeigt sich eine Beteiligung des Laienelements in der Verwaltung, teils direkt, teils durch Vertretungen. Bald nehmen alle Bürger als Gemeindeversammlung an der Kommunalverwaltung teil, bald wählen sie eine Vertretung; dort findet sich die Selbstverwaltung in Gemeinden und Provinzen, hier begegnen wir auch in dem Zwischengliede einer Volksvertretung. Aber, wäre es möglich gewesen, ohne diese Tabellen weiter auszuführen und ohne die Uebersichtlichkeit zu schädigen, darin die Sätze über das aktive und passive Wahlrecht, Zusammensetzung und Befugnisse der Vertretungskörper ersichtlich zu machen, so würden neben den zahlreichen Analogien mannigfache Verschiedenheiten auftauchen: bald die vollste Freiheit, wie in Holland, Belgien, Portugal, Spanien u. s. w., Oeffentlichkeit der Sitzungen, das Recht direkten Eingriffs in die Verwaltung, Besoldung, Unauflösbarkeit der Vertretungen, bald, wie in den nordischen Staaten, eine größere Neigung, den Einfluß der staatlichen Regierung zu stärken, die Ernennung der Kommunalbeamten durch den König, die ausgedehnte Aufsicht des Staates über die Kommune u. s. w. Für das weitere möge das beifolgende Bild selbst sprechen, in welchem außer den im Texte behandelten Organismen der drei Hauptkulturvölker Montenegro und die Schweiz aus sich von selbst ergebenden Gründen nicht berücksichtigt sind.

Es würde nicht schwer sein, die Aehnlichkeit über Europa hinaus zu verfolgen: in Japan denkt man ernstlich an eine Organisation der Verwaltung nach preußischem Muster, und in Indien, wo schon Jahrhunderte vor unserer Zeitrechnung das Gemeindeleben auf eine durchgebildete Zunftverfassung gegründet war, ist die Selbstverwaltung in hohem Grade verwirklicht.

Staat.	Gesetze.	Haupteinteilung.
1.	2.	3.
Oesterreich (Reichsratsländer.)	26./II. 1861. 5./III. 1862. 22./X. 1875.	Zerfällt in die „Kronländer“; a) an der Spitze Statthaltereien oder Landesregierungen; b) die sechzehn Landtage (haben mehr den Charakter von Parlamenten als von Provinziallandtagen). Sie werden gewählt vom Großgrundbesitz — Handel und Gewerbe — Stadt — Land; 21 (Vorarlberg) bis 242 (Böhmen) Abgeordnete. (NB. In Triest gilt der Stadtrat als Landtag.) c) Landesausschuß (4—6—8 Mitglieder) gewählt zur Hälfte vom Landtag, zur Hälfte von den Kurien desselben. An der Spitze ein Landmarschall.
Ungarn.	Gesetz XLII von 1870. XVII. 1871. XXXVI. 1872. V, VI. 1876. (Kroatien: 20. April 1869. Gesetz XVI 1874. 28. Januar 1881.)	Ungarn besitzt eine eigene Organisation. Es zerfällt in: Komitate, Gespanschaften mit Obergespan (supremus comes foispan), Generalversammlung (120—600 Abgeordnete), Verwaltungsausschuß (teils gewählt, teils ernannt). Aehnlich organisiert sind eine große Reihe von Immunitäten, privilegierten Distrikten und königl. Freistädten. Alle diese sind, wie die Komitate, Amtsbezirke und Selbstverwaltungskörper.
Schweden.	21./III. 1862. 23./V. 1862. 4./III. 1864. 24./IX. 1867.	24 Provinzen (län). a) Landshöfding (Präsident); b) Provinziallandtag (landsting). (Eine größere Provinz hat ausnahmsweise zwei landsting.)

Zwischenglieder.	Kommunen.	Besondere Verwaltungsgerichtshöfe.
4.	5.	6.
Bezirke: a) Bezirkshauptmannschaft; b) Bezirksvertretung, gewählt nach Interessenkreisen; c) Bezirksausschuß.	Gemeinden (in Galizien und Bukowina keine selbständigen Amtsbezirke): a) der Gemeindeausschuß, gewählt in 2 oder 3 Klassen, wählt b) den Gemeindevorsteher und die Gemeinderäte als Vollzugsorgane; c) in größeren Städten selbständige Polizeidirektionen.	Ein höchster Verwaltungsgerichtshof.
Zerfallen in Distrikte mit Szolgabiro an der Spitze.	Außer den Spalte 3 erwähnten Gemeinden: 1. Städte mit geregeltem Magistrate; 2. große Gemeinden und Flecken; 3. kleine Gemeinden; Repräsentanz 10–200; Vorstand (tanàsc): 1 Richter mit Geschworenen; in größeren Magistrat und Bürgermeister. Darüber in den größeren Städten der Oberbürgermeister, von der Repräsentanz aus einer Vorschlagsliste des Königs gewählt.	Keine.
Provinzen zerfallen in Bezirke (fogderier). Spitze: kronofogde. Keine Vertretung.	1. Städte über 25,000 Einw. haben einen gewählten Magistrat (25 Stadsfullmäktige), aus welchem bes. Ausschuß hervorgeht, mit Präsidenten (von der Regierung ernannt); 2. kleinere Städte: Magistrat (Bürgermeister) vom König ernannt, Stadtrat oder Versammlung aller wahlberechtigten Bürger (allmän radstuga); [daneben die kyrkostämma — Kirchengemeinderat für Kirchen- und Schulsachen 2c.]; 3. Landgemeinden: Staatsgewalt: kronofogde, unter ihm: länsman; Gemeindeversammlung (kommunalstämma); Ausschuß: 3—11 (kommunalnœmnd).	Keine.

Staat.	Gesetze.	Haupteinteilung.
1.	2.	3.
Norwegen.	14./I. 1837. 14./VI. 1879. 30./V. 1880. 25./II. 1860.	18 Aemter (außerdem Christiania und Bergen). a) Amtmand (Stiftsamtmand); b) Amtsformandskab (umfaßt lediglich die Vertreter der Landgemeinden).
Dänemark.	6./VII. 1867. 26./V. 1868. 4./III. 1857. 19./II. 1861.	18 Aemter (außer den Städten, von denen drei geteilt sind). a) Amtmand; b) Amtsraad (bestehend aus a und 7 bis 13 Mitgliedern als Vertretern der Gemeinderäte und der Großgrundbesitzer).
Belgien.	Cod. élect. 1881. 30./III. 1836. 9./V. 1848. 12./III., 9., 20., 22./V. 1840. 27./V. 1870. 30./VII. 1881. 30./VI. 1842.	Provinzen. a) Gouverneur; b) Conseil provincial, welcher wählt die c) Députation permanente (6 Mitglieder).
Niederlande.	6./VII. 1850. 29./VI. 1851. 7./VII. 1865.	11 Provinzen. a) Commissaris, Vorsitzender von b und c; b) Provinciale Staten (35—80 Abgeordnete); c) Collegie van Gedepudeerde Staten (Ausschuß von 6 Mitgliedern aus b).
Italien.	20./III. 1865.	Provincia. a) Prefetto und consiglio di prefettura; b) Consiglio provinciale (20—60 Abg.); c) Deputazione provinciale (6—10 Mitglieder).

Zwischenglieder.	Kommunen.	Besondere Verwaltungsgerichtshöfe.
4.	5.	6.
56 Bezirke (fogderier). (39 Städte stehen außerhalb dieser Einteilung.) Wie Schweden. Zerfallen noch in Distrikte (hœreder) meistens = den Landgemeinden.	1. Städte: a) Staatsgewalt: Bürgermeister (borgemester) mit oder ohne Gehilfen (radmand); b) Formandskab (4—12), gewählt; c) Repræsentantskab (dreimal soviel als b), vereinigt sich mit b in eine Versammlung für wichtige Fragen; 2. Landgemeinden: Formandskab (3—9); Repræsentantskab (wie ad 1). (Die Exekutivgewalt steht den Provinzial- und Bezirksbeamten zu.)	Keine. (Für Beamten der Kirchen- und Unterrichtsverwaltung bestehen besondere Gerichte.)
Zerfallen in Bezirke (herred), Spitze: herredsfoged. Keine Vertretung. Zerfallen in Unterabteilungen.	1. Stadt Kopenhagen: a) Amtmand, vom König ernannt; b) Magistrat von 8 Personen; c) 36 Stadtverordnete. 2. Die übrigen Städte: a) Rechtskundiger Bürgermeister, vom König ernannt; (in den größeren Städten außerdem ein byfoged als Polizeidirektor und Zivilrichter.) b) 5—19 Stadtverordnete. 3. Landgemeinden: a) Gemeinderat, welcher aus sich für ein Jahr einen Vorsitzenden wählt; b) der sognefoged vertritt die Staatsregierung.	Keine.
Arrondissements (mit commissaire).	Organe der Gemeinden: a) Conseillers communaux (7—31 Glieder); b) Bourgmestre und échevins, vom König aus den conseillers ernannt.	Keine. (Einzelne Funktionen beim Provinzialrat.)
Arrondissements. Ohne Vertretung. Ohne Spitze.	Organe der Gemeinden: a) ein raad (7—39); b) Burgemeester, vom König ernannt, und gewählte wethouders (Schöffen), welche die Verwaltung führen, bilden zusammen ein (Magistrats-) Kollegium.	Keine. (Einzelne Funktionen beim Provinzialrat.)
Circondario (sottoprefetto). [Mandamento.]	a) Consiglio communale (20—80 Verordnete), gewählt von den Bürgern; b) Giunta municipale, gewählt von a; c) Sindaco, vom König aus den Mitgliedern von a ernannt.	Keine. (Einzelne Rechte bei der deputazione provinciale).

Staat.	Geſetze.	Haupteinteilung.
1.	2.	3.
Spanien.	29./VIII. 1882. Kommunalgeſetz 1883.	49 Provinzen. a) Gobernador; b) Diputacion provincial mit eigenen Behörden; c) Comision provincial (für jeden Diſtrikt ein Abgeordneter).
Portugal.	Codigo administrativo 6./V. 1878.	Districtos. a) Governador; b) Junta geral (21—25 Mitglieder), welche c) die Commissão districtal (3 Mitglieder) wählen; d) Conselho de districto, beſteht aus dem Governador und 4 Mitgliedern, welche die Regierung aus 12 von der Junta präſentierten Kandidaten ernennt (mindeſtens zwei Juriſten). (S. Sp. 6.)
Griechenland.	18./XII. 1836.	16 Provinzen (νομαρχιαι). An der Spitze ein Oberpräſident. Keine Vertretung.
Serbien.	24./III. 1866. 8./X. 1875.	21 Provinzen (okrougue) (außer Belgrad und Maydanpek). An der Spitze ein Präſident (natchalnik). Ohne Vertretung.
Rumänien.	31./III. 1864. 31./III. 1872. (Vertrag von Berlin von 1878) 5./IV. 1874.	Provinz (Iudete — Diſtrikt). a) Prefectu; b) Consiliu judetian (12 gewählte Abgeordnete) wählt c) Provinzialausſchuß (comitetu permanent) 3 Mitglieder.

Zwiſchenglieder. 4.	Kommunen. 5.	Beſondere Verwaltungsgerichtshöfe. 6.
	Der „Termino municipal“ (zuweilen in mehrere kleine mit ſelbſtändiger Verwaltung verſehene Kommunen — pueblos — zerfallend) wird verwaltet: a) durch ein ayuntamiento, welches beſteht aus dem alcalde (maire), tenientes (Bezirksvorſteher), regidores; b) die junta beſteht aus den ad a genannten (concejales) und der gleichen Anzahl durch das Los beſtimmter wahlberechtigter Bürger (vocales asociados), und hat lediglich das Finanzweſen betreffende Funktionen.	Comision provincial und Consejo de Estado (Staatsrat).
	Concelho (Kommunalverband): a) Camara municipal (7—13 Räte, vereadores), wählt e. Vorſitzend. z. Geſchäftsführ. ꝛc.; b) administrador, v. d. Regierung frei ernannt. Daneben ſtehen die Kirchſpiele (parochia) insbeſondere zur Verwaltung der Kirchengüter und des Armenweſens. Analog dem concelho organiſiert: a) junta von 5 gewählten Mitgliedern mit Vorſitzendem, und b) regidor als Vertreter der Regierung.	Conselho de districto ſ. Sp. 3 d. (Staatsrat.)
Bezirke, an der Spitze ein Präſident (außer in den Bezirken, deren Hauptſtadt zugleich Provinzialhauptſtadt). Zur Seite ein gewählter Rat (ἐπαρχιακον συμβούλιον) mit geringen Befugniſſen.	Die Gemeinden: a) Gemeinderat (δημοτικον συμβουλιον), 6 bis 18 gewählte Mitglieder. Derſelbe wählt den b) Bürgermeiſter (δημαρχος) und 1—6 Beiſitzer. (Athen hat einen ernannten Polizeipräſidenten.)	Keine.
Zerfallen in je 3—5 Bezirke (sreze).	Kommunen: a) Gemeinde**verſammlung** (Zbor): alle ſteuerpflichtigen Bürger; dieſelben wählen: b) den Gemeinderat (8—32 Mitglieder), ſowie c) den Magiſtrat, beſtehend aus dem Bürgermeiſter (kruet) und 2 Beiſitzern.	Staatsrat.
Zerfallen in Bezirke (plasa). Ohne Vertretung.	Kommunen: a) Gemeinderat (consiliu comunalu), 9 bis 17 gewählte Mitglieder; (Der Wahlmodus iſt verſchieden für Landgemeinden — Stadtgemeinden, die nicht Bezirkshauptſtadt — Stadtgemeinden, die Bezirkshauptſtadt — die 8 größten Städte.) b) Bürgermeiſter (primar), auf Präſentation ernannt.	Keine.

Staat.	Gesetze.	Haupteinteilung.
1.	2.	3.
Bulgarien.	23. Sept./5. Okt. 1883. 25. Aug./6. Sept. 1883.	14 Provinzen (okroujia). a) Präsident (okroujem natchalnik); b) Vertretung (okroujem soveth), indirekt gewählt. Wählt c) einen Ausschuß von 4 Mitgliedern.
Rußland.	Ukas vom 17./II. 1861. 19./II. 1861. 28./VI. 1870 St.O. 13./I. 1864 Prov.O. 27./VI. 1874.	Einteilung: 49 europ. Provinzen (3 baltische — 9 westliche — 37 andere) — 10 polnische — Don — Kaukasien — Sibirien und Turkestan (14 Provinzen). [Das folgende bezieht sich nur auf die 37 europ. Provinzen.] Jede gouberni'a hat a) eine Provinzialregierung, Gouverneur mit Beamten; b) einen Provinziallandtag (goubernskoé zemskoé sobranié), 15—100 Abg.; c) einen Provinzialausschuß (goubernskaia zemskaia ouprava), 1 Vorsitzender, 6 Mitglieder; d) außerdem besteht in jeder Provinz eine Aufsichtsbehörde über die städtischen Verwaltungen, zusammengesetzt aus dem Gouverneur, dem Vorsitzenden des Provinzialausschusses, dem Bürgermeister der Provinzialhauptstadt und verschiedenen höheren Beamten; e) eine analoge Aufsichtskommission für die Landgemeinden.
Finnland.	Verfassung v. 1772. Gesetze vom 21./II. und 3./IV. 1789. 15./IV. 1869. 8./XII. 1873. 6./II. 1865.	Finnland hat eine besondere Organisation. Der Landtag besteht aus: 230 Vertretern des Adels, 35—39 Vertretern der Geistlichkeit, 36 Vertretern der Städte, Das Land zerfällt in 8 län (mit guvernör); in diesen keine Vertretung.

Zwischenglieder.	Kommunen.	Besondere Verwaltungsgerichtshöfe.
4.	5.	6.
Zerfallen in Bezirke (okolii) mit Präsidenten (okoliickinatchalnik). Ohne Vertretung.	Die Gemeinden haben: a) Gemeinderat (obchtinski soveth) von 6 bis 18 indirekt gewählten Mitgliedern (in der Hauptstadt zur Hälfte von der Regierung ernannt); b) einen Bürgermeister (kmet) mit Beisitzern.	Staatsrat.
Distrikte (ouiczd) mit Bezirkslandtag [bestehend aus den Vertretern der Grund- u. Kapitalbesitzer, Städte, Landgemeinden] (ouiczdnoie z. s.) u. Bezirksausschuß (ouiczdnoie z. ouprava). [Petersburg, Odessa, Moskau haben besondere Organisation.] Eine Distriktskommission wie Sp. 3 e.	1. Stadtgemeinden: a) Gorodoskaia douma, 30—72 Stadtverordnete, unter Vorsitz von c; b) Gorodoskaia ouprava, Magistrat, unter Vorsitz von c; kann in kleinen Orten auf Beschluß von a fortfallen; c) Golova, Bürgermeister, gewählt von a. 2. Gutsbezirke, welche lediglich im Bezirkslandtag in der ersten Klasse vertreten sind. 3. Landgemeindeverbände (volost) mit Vertretung (volostnoi skhod), von dieser gewählter starchina, sowie einem Ausschuß (dem v. pravleni), bestehend aus dem starchina u. dem Gemeindevorsteher. 4. Kleine Landgemeinden: a) der mir, die Gemeindeversammlung, zugleich Vertretung der Markgemeinde; b) der gewählte starosta (Schulze, Aelteste).	Keine.
8 län zerfallen in härada (Bezirke) mit kronofogde. Keine Vertretung.	1. Stadtgemeinden: a) Rådhusstämma, Volksversammlung, welche zum Teil auch die Frauen mitumfaßt und in welcher jeder nach seiner Steuer 1—25 Stimmen hat; wählt b) 12—60 stadsfullmäktige (dieser Bürgerausschuß kann in Städten unter 2000 Einw. fortfallen); c) Magistrat, besteht aus einem vom ruff. Kaiser auf Präsentation von a ernannten Bürgermeister und drei von a gewählten Beisitzern. 2. Landgemeinden: a) die Gemeindeversammlung (kommunalstämma), wie ad 1, wählt: b) die Gemeindevertretung (kommunalnœmnd), 7 Mitglieder.	Keine.

VIII.

Versuchen wir nunmehr die Entwicklung der Behördenorganisation in unserem Vaterlande uns zu vergegenwärtigen. Es ist keine leichte Aufgabe, in großen Zügen diese Gestaltungen aufzuklären. Wir greifen nicht allzuweit zurück: vor einem Jahrtausend war der Amtsorganismus in Deutschland im allgemeinen derselbe wie in Frankreich. Aber bald erscheint die Entwicklung durchaus entgegengesetzt. Dort wird die Macht der Vasallen beseitigt und eine starke Zentralisation angebahnt, hier verlegt sich der Schwerpunkt vom Königtum in die Territorien. Mit der Ausbildung der Landeshoheit erfolgt die langsame Entwicklung eines Behördenorganismus. Während ein solcher in England immer enger mit dem Parlamente verwächst, scheidet sich bei uns das Amt mehr und mehr von den ständischen Körpern. Schon oben wurde angedeutet, wie das Fürstentum es war, das die ganze Verwaltung in die Hand nahm. Das Fürstentum fühlte den staatlichen Beruf in sich, den zersplitternden ständischen Interessen entgegenzutreten und die das deutsche Mittelalter beherrschende Autonomie durch die Macht des Gesetzes zu überwinden. Damit ist der Wendepunkt in der Geschichte unseres Behördenorganismus bezeichnet. Dem unfertigen Staate des Mittelalters geht eine Organisation ab: teils besteht Patrimonialpolizei, teils verwalten die Städte durch eigene Behörden; für die Bewirtschaftung landesherrlicher Güter bestehen besondere Beamte; die Zentralregierung führen einige Hofbeamte und Geistliche.

Mit der Ausbildung der Landeshoheit und dem Eindringen des römischen Rechtes wurden geschulte Beamte nötig. Nach Analogie der Hof- und Kammergerichte, zum Teil aus ihnen, bilden sich kollegiale Behörden, welche die Regierung führen, die Kanzlei, später daneben der Geheime Rat. In ihm erscheint die höchste Landesverwaltungsbehörde. Mehr als in andern Territorien wurde in Brandenburg-Preußen eine Neugestaltung der Behörden erforderlich.

Erst mit Beginn des 17. Jahrhunderts erfolgte dieselbe. Mehrmals hat in jenen rauhen Bezirken, welche der Reichsländer mit Spottnamen belegte, die Kulturarbeit und die Gestaltung des Verwaltungsrechts von neuem begonnen. Als die Mark als eine Eroberung entstand, wurde wie in jedem auf Eroberung beruhenden Staate die Verwaltung in der Hand staatlicher Beamten konzentriert. Was im fränkischen Reiche der Graf, was der normannische Vicecomes, das war in der Mark der Vogt. Bald drohte aber hier wie überall die Auflösung in Patrimonialherrschaften und der Sieg der Stände. Von neuem mußte die Organisation beginnen. Die ersten Hohenzollern waren es, welche mit Erfolg ein neues Staatswesen begründeten, die Herrschaft der Patrimonialherren beseitigten und die altmärkischen Städte von Republiken im Staate zu Kommunal- und Selbstverwaltungsbezirken innerhalb des Staats umbildeten. Was das Reich nicht vermochte, das gelang den Einzelstaaten: die Herstellung einer geordneten Finanzverwaltung durch die Einführung direkter Abgaben, die Schaffung eines für alle gleichen Privatrechtes, die Einfügung der Kirchen- und Schulverwaltung in das Staatsleben durch die Reformation. Fast scheint es, als ob der moderne Staat vollendet wäre. Aber es fehlt noch das selbständige Besteurungsrecht, es fehlen die ausreichenden Mittel. Die Stände glauben diese nicht ohne weiteres gewähren zu dürfen, denn die veränderte Art der Kriegführung und die Notwendigkeit gelehrten Beamtentums haben ihnen zwar Lasten, aber auch Rechte entzogen. Diese galt es zu retten. Und so finden wir im 16. Jahrhundert in der unteren Instanz wiederum die Verwaltung der Stände, Adel und Patrizier führen das Regiment. Zum drittenmale wurde die Neubildung nötig: endgültig mußte die sogenannte „ständische Libertät", d. h. die Unterwerfung der Staatsinteressen unter den Großgrundbesitz beseitigt werden. Dies geschah im 17. Jahrhundert durch den vollständigen Bruch mit dem alten Systeme und durch die Reformen des großen Kurfürsten.

Nachdem von der Spitze des Staatswesens der ständische Beirat verdrängt und durch den Geheimen Rat ersetzt war, durfte man versuchen, an weitere Reformen zu gehen. Dieselben wurden noch einmal aufgehalten durch den großen Kampf, in welchem die religiöse Erbitterung den Zwiespalt zwischen Kaiser und Territorien schärfte. Es ist für jeden Patrioten ein erfreuliches Bild, zu verfolgen, wie in dieser zerfahrenen Epoche ein Fürst die Reste der Volkskraft zu benutzen, zu erwecken und zu sammeln versteht. Die einen versuchen mit begeisterten Worten uns zu schildern, wie damals, als die Hausmacht der Habsburger dem deutschen Volke sich entfremdete, allein die Hohenzollern „deutsche" Politik trieben und

als wahrhafte Mehrer des Reichs erschienen. Andere betrachten derartiges Lob als ungeschickt und unnötig und erklären die Reformen des großen Kurfürsten als eine durch die Verhältnisse gebotene Notwendigkeit. In beiden Ansichten ist, wie meistens, etwas Richtiges. Freilich war in keinem Lande eine Organisation mehr geboten, als in den preußischen Staaten: es kam darauf an, den außerordentlich ausgedehnten Länderkomplex zu einer Einheit zusammenzufassen. Die Vereinigung mit Preußen und der Erwerb der niederrheinischen Grenzlande ließen den Staat sich über 200 Meilen erstrecken, und nach dem Uebertritt des Fürstenhauses zur reformirten Kirche vereinigte das spätere Königreich, welches damals ein Konglomerat einzelner Ländchen war, eine Fülle von Gegensätzen in sich. Wenn dies der erste Antrieb war, eine Organisation hervorzurufen, so darf doch nicht vergessen werden, daß allein die Hohenzollern in jener Zeit erkannten, es werde nur der einen kräftigen Staat im Herzen Europas schaffen, der die Bruchstücke des zerfallenden Reichskörpers zu lebensfrischer Einheit zusammenzufassen vermöchte. Der große Kurfürst stützte in fester Hoffnung einer großen Zukunft die beiden Säulen monarchischer Vollgewalt: stehendes Heer und stehende Steuern. Die noch wache Erinnerung an die Kriegszeiten gab bei der Abwägung zwischen der Sorge für die ständische Freiheit und der Sorge für Leib und Gut zu Gunsten der Bewilligung von Mitteln für das Heer den Ausschlag. Die einheitliche Militärverwaltung hatte die einheitliche Finanzverwaltung zur Folge: sie konzentriert sich in den Kriegskammern, welche allmählich sich auch die Polizei aneignen. Wenn alle diese Behörden dazu dienten die Interessen des Staates gegenüber den Ständen wahrzunehmen, so konnten naturgemäß nicht Beamte, die von diesen in ihren gesellschaftlichen Anschauungen abhängig waren, gewählt werden. Vielmehr kommt es darauf an, Beamte zu haben, die dem Staat voll und ganz dienen. Es bildet sich das berufsmäßige Beamtentum aus, welches nun die besten und selbstlosesten Glieder der Stände in sich aufnimmt, gegen welche der Kampf geführt wird, und damit zu einer neuen Aristokratie, der des Beamtentums, sich umwandelt. Die Vermittlung zwischen den Prinzipien des ständischen und modernen Staates wurde in der Kreisverfassung des großen Kurfürsten gefunden, in welcher thatsächlich die Keime zur gegenwärtigen Gestalt der preußischen Selbstverwaltung ruhten. Der Kreiskommissar (seit dem 27. September 1701 allgemein „Landrat" genannt) war Vertreter der Großgrundbesitzer und Diener des Kurfürsten, ständischer und staatlicher Beamter, ursprünglich nur für Militär-, später auch für Finanz- und Polizeisachen.

Hatte die Genialität des großen Kurfürsten, den die feindlichen Elemente in Nord und West vielfach kriegerisch beschäftigten, nur die Grundlagen des staatlichen Neubaues feststellen können, so erfolgte die Durchführung des neuen Organismus unter Friedrich Wilhelm I. Er ist der Schöpfer des neuen preußischen Amtsorganismus und Beamtenstandes. Mit rauher Hand beseitigt er endgültig den Zwiespalt zwischen staatlicher und ständischer Verwaltung und stellt die Grundlagen des preußischen Staates unverrückbar fest. Der Gedanke der Naturrechtslehrer, daß der Staat zum Besten aller besteht, lebte klar in diesem großen Organisator, welcher zum erstenmale, trotz dem Murren des Adels und unbekümmert um den Haß der Zeitgenossen, die Staatsidee in deutschen Landen zum schärfsten Ausdruck bringt. Zu der Steuerpflicht fügt er die Wehrpflicht und Schulpflicht und stellt damit jene Dreizahl von Pflichten fest, durch welche der preußische Staat groß geworden. Den Dualismus des ständischen und staatlichen Finanzwesens beseitigt der König in der Zentralinstanz durch Schaffung des Generaldirektoriums, in der Mittelinstanz durch Verbindung der Kriegskommissariate und Amtskammern zu Kriegs- und Domänenkammern, den legitimen Ascendenten unserer „Regierungen". Die Gemeindeverwaltung, in welcher Nepotismus und Schlendrian herrschte, wurde schonungslos reformiert. Vor allem wurde ein Beamtenstand entwickelt: Rangordnung und gesichertes Gehalt verschafften ihm eine geachtete Stellung. Die früher ständischen Interessen gedient, weihten jetzt gern ihre Kräfte dem Staate: von Adel und Bürgern strebten die Besten dieser neuen regierenden Klasse anzugehören, die nicht mehr verkümmert ist im engen Gesichtskreise „der Vetterschaft und Landschaft", die sich allerorts heimisch fühlt als ein preußischer Stand und in den Klassenkämpfen der Gesellschaft siegreich des Staates Einheit und Gesetze zur Geltung bringt. An allen diesen Reformen ist Friedrich Wilhelm höchstpersönlich beteiligt: der eigenhändige Entwurf der Instruktion für das General- (Oberfinanz-, Kriegs- und Domänen-) Direktorium befindet sich in den Geheimen Staatsarchiven.

Wenn der große Kurfürst die Neugestaltung vorbereitete, Friedrich Wilhelm I. die Grundlagen feststellte, so bringt eine dritte Epoche die Ueberführung des Volkes zur Selbstverwaltung. Das Ende des vorigen Jahrhunderts zeigt uns in Deutschland eine gänzlich verworrene Behördenorganisation. Die Zentralbehörden des Geheimen Rats u. s. w. waren bedeutungslos geworden, die Fürsten entschieden wichtige Sachen allein oder in Gemeinschaft mit Kabinetsräten. Das Real- und Provinzialsystem bildete in buntem Durcheinander die Norm für die Geschäftsverteilung bei manchen Zentralbehörden. In

den unteren Behörden verdrängten Gelehrte die Adelspersonen, jedoch vielfach in der Art, daß erstere nur als Verweser des den letzteren zugehörigen Amtes galten. Dazu traten in Preußen die unter Friedrich dem Großen ganz nach französischem Muster eingerichteten Finanzbehörden. In solchem Zustande befand sich der deutsche Verwaltungsorganismus, als die gewaltigen Stürme an der Wende des Jahrhunderts ausbrachen. Der Blick auf Frankreich zeigte die einfache Organisation nach logischen Prinzipien, die schroffe Zentralisation, die auf gewordenes Recht wenig rücksichtigte. Während ein großer Teil der mittel- und süddeutschen Staaten, teils als Vasallenstaaten der Not gehorchend, teils von der Einfachheit des französischen Systems überzeugt, dasselbe nachahmten, erfolgte in Preußen jene große Reform, die wir als Stein-Hardenbergsche Gesetzgebung zusammenzufassen pflegen.

Friedrich Wilhelm I. hatte den preußischen Beamtenstaat festgegründet, das Volk in den Dienst des Staates gezwungen, über den Einzelinteressen die Staatsidee hochgehalten. Nunmehr galt es, der erdrückenden Staatsallmacht gegenüber die Eigenart zur Geltung zu bringen und das Volk fähig zu machen, sich in Kreis und Gemeinde selbst zu regieren; es galt, die Mängel und Mißstände zu heben, welche in den ruhmlosen Tagen Friedrich Wilhelms II. sich in das Amtswesen eingeschlichen hatten; es galt, den freiheitlichen Ideen Rechnung zu tragen und der Gefahr vorzubeugen, daß dieselben sich gewaltsam den Sieg verschafften. Maßgebende Träger der neuen Ideen sind die Minister Stein und Hardenberg, welche übrigens bei keinem Gesetze direkt miteinander wirkten. Der Schöpfer des neupreußischen Behördenorganismus aber ist kein Preuße. Der Freiherr von Stein, dessen Ahnenschloß zu Nassau im buntesten Ländergemenge der Kleinstaaterei lag, gehörte dem Reichsadel an und trat, abweichend von den Sitten seines Standes, in den Dienst der protestantischen Großmacht. Im fernen Osten, vor dessen dürftiger Rauheit er als Rheinländer stets eine gewisse Abneigung hatte, entwirft er seine Pläne für die Umbildung des preußischen Staates, inmitten der erniedrigenden Kriegsdrangsal. Mit vollem Recht darf man sagen, daß am 30. September 1807, dem Tage, da Stein in Memel eintraf, eine neue Epoche des Verwaltungsrechtes für Deutschland beginnt.

In großen Zügen enthält die Denkschrift Steins das Programm der Entwicklung des Verwaltungsorganismus für die nächsten Menschenalter, bekämpft die Schwächen des Beamtentums und verteidigt die Selbstthätigkeit der Bürger. „Das zudringliche Eingreifen der Staatsbehörden muß aufhören und dessen Stelle die Thätigkeit des Bürgers einnehmen, der nicht in Formen und Papieren lebt, sondern kräftig

handelt." Räumt man der Nation eine Teilnahme an den Regierungsangelegenheiten ein, „so zeigen sich die wohlthätigsten Aeußerungen der Vaterlandsliebe und des Gemeingeistes"; wo nicht, entsteht Mißmut und Unwille, da wird die Thätigkeit der Menschen nur auf Erwerb und Genuß gerichtet.

Belebung des Gemeingeistes und Bürgersinnes, das ist das Ideal, welches Stein vor Augen hat, „die Benutzung der schlafenden oder falsch geleiteten Kräfte, und der zerstreut liegenden Kenntnisse". „Der Formenkram und Dienstmechanismus in den Kollegien wird durch Aufnahme von Menschen aus dem Gewirr des Lebens zertrümmert, und an seine Stelle tritt ein lebendiger, feststrebender, schaffender Geist, und ein aus der Fülle der Natur gewonnener Reichtum von Ansichten und Gefühlen." Der Plan, die Bürger zu ehrenamtlicher Teilnahme heranzuziehen, wurde vorläufig nicht verwirklicht, jedoch gelang es, nach zwei Richtungen hin eine völlige Umwälzung herbeizuführen.

Einmal erfolgte die Beseitigung der zum Abbruch reifen Gesellschaftsordnung durch die Befreiungen des Bauernstandes, das Gewerbeedikt, die gesamte wirtschaftliche Gesetzgebung. Sodann ward die völlige Umgestaltung des Verwaltungsorganismus herbeigeführt. Das Publikandum vom 16. Dezember 1808 erschien zwar nach Steins, durch Napoleon erzwungenen, Rücktritt; es leitet jedoch die Reformen ein, welche Steins Namen tragen. In der Zentralverwaltung treten an Stelle des unförmlichen Generaldirektoriums fünf moderne Fachministerien. Eine neue Instanz wird eingefügt durch die Oberpräsidenten, welche eine lebendige Kontrolle der ganzen Verwaltung sein sollen (1815); die Kriegs- und Domänenkammern werden zu Regierungen mit fünf, später mit drei Abteilungen umgebildet. Durch die Städteordnung von 1808 wird ein frisches Gemeindeleben angeregt: die Städte erhalten eigene Verwaltung ihres Haushaltes und sollen zur Stütze der Staatsverwaltung werden. Im weiteren kommen die Steinschen Pläne nicht zur Ausführung. Die Lokalverwaltung versuchte man auf napoleonische Art umzugestalten, es mußte jedoch das dies bezweckende Gensdarmerieedikt von 1812 wieder aufgehoben und die Ausbildung der Lokalverwaltung den späteren Kreisordnungen überlassen bleiben. Immerhin waren auf diese Weise große Erfolge erzielt, welche zum Teil in den nächsten Jahrzehnten in den Mittelstaaten zur Nachahmung reizten.

Die Folgen der Steinschen Reformen waren die Vereinfachung des Organismus in Preußen, die teilweise Beseitigung des Präfektensystems in anderen Staaten, die Trennung der Justiz von der Verwaltung, die Belebung insbesondere der städtischen Verwaltung durch

zahlreiche der preußischen nachgebildete Städteordnungen, die Entwicklung eines leitenden Beamtentums. Die Reorganisation der Kreis- und Provinzialverfassung war nicht erfolgt; sie wurde nunmehr in verfehlter Weise versucht. Inmitten der Umgestaltungen des gesamten gesellschaftlichen Lebens, der neuen Erfindungen und wirtschaftlichen Umbildungen denkt man daran, eine altständische Verfassung wieder zu beleben. Die Regierung bezeigt eine rege Thätigkeit; ein Staatsrat wird organisiert, das Staatsgebiet in Regierungsbezirke eingeteilt, eine Instruktion (23. Oktober 1817) erlassen, welche den ersten großartigen Kodex des preußischen Verwaltungsrechts enthält. Aber alles Leben droht wieder bureaukratisch zu werden; immer deutlicher zeigt sich, daß der bureaukratische Beamtenstaat die großen Gegensätze sozialer und wirtschaftlicher Art nicht auszugleichen vermag; die Entwicklung der materiellen Verhältnisse bringt Gefahren, denen jener Staat nicht gewachsen ist. Durch die Verfassung, welche infolge der Stürme von 1848 gegeben wurde, vermehrten sich die Schwierigkeiten. Sie war nicht organisch entstanden, sondern enthielt Konzessionen. Die Verwaltung beruhte auf der alten Gesellschaftsordnung, die Verfassung verwirklichte den modernen Repräsentativstaat. Dazu trat, daß hiedurch die Behörden in die politischen Parteikämpfe hineingezogen wurden und somit die Fähigkeit oder wenigstens das Vertrauen verloren, in Streitsachen des öffentlichen Rechtes unparteiisch zu entscheiden. Diesem Mißstande konnte nur durch Schaffung unbefangener Organe, jenem Zwiespalte durch Reform der Kreis- und Provinzialverwaltung abgeholfen werden.

Nachdem in Baden im Jahre 1863 eine völlige Umbildung erfolgt, ein mehrfacher Versuch in Preußen gescheitert, eine weitere Reform durch die Ereignisse von 1863—66 zurückgedrängt war, begann mit 1869, als Preußen als Träger der deutschen Staatsidee erkannt war, eine neue Epoche. Neben der Zeit Friedrich Wilhelms I. und Friedrich Wilhelms III. erscheint die Wilhelms I. als Höhepunkt in der Geschichte der Verwaltungsorganisation. Erst die Gesetzgebung des letzten Jahrzehnts hat die Konsequenzen des Ediktes vom 9. Oktober 1807 gezogen, indem in Ergänzung der bereits 1849 erfolgten Aufhebung der Patrimonialgerichtsbarkeit die Abhängigkeit obrigkeitlicher und repräsentativer Befugnisse vom Besitze bestimmter Güter gänzlich beseitigt wurde. Die Reformgesetze erstrecken sich zwar bisher nur auf einen Teil der Monarchie, doch findet die Erweiterung ihres Geltungsgebietes fortwährend statt, und ist ihre Ausdehnung auf die westlichen Provinzen teils schon festgestellt, teils vorbereitet und im Interesse der Staatseinheit erwünscht. Es sind in diesen Gesetzen die Grundzüge für die Verwaltung des ganzen Staates gegeben. Das

Ziel der Reformgesetzgebung war ein dreifaches: Ausdehnung der Selbstverwaltung, Dezentralisation, Rechtskontrollen. Diesem Ziele entsprach die Neugestaltung der Selbstverwaltungskörper, die Veränderung der allgemeinen Landesverwaltung, die Schaffung besonderer Verwaltungsgerichtshöfe. Grundlegendes Gesetz wurde die Kreisordnung von 1872, eines der bedeutendsten Gesetzeswerke unseres Jahrhunderts. Es erhebt unsere Verwaltung weit über die französische und englische. Es gibt uns — gegenüber der englischen — den festen Kodex; es erhält uns — gegenüber dem schablonenhaften französischen Recht — die Möglichkeit, das Einzelne zu berücksichtigen.

Die Kreisordnung beseitigte die letzten Reste des Feudalstaates, die gutsherrliche Polizei und die Erbscholtheißei und ebnete den Boden für weitere Entwicklung. Mit vollem Bewußtsein begann man die Reform bei den Kreisen, da die Provinzen zu groß, die Gemeinden zu klein erschienen. Die Kreise (deren es in den 6 sog. Kreisordnungsprovinzen 231 gibt) sind nicht so groß, daß sich durch Uebertragung staatlicher Funktionen an dieselben ein Partikularismus entfalten könnte; sie sind aber auch nicht so klein, daß in ihnen bloß die Vertretung von Kirchturmsinteressen zu fürchten wäre. So setzte man an, nicht bei den Einzelgemeinden, sondern bei den Kreisen, jenen Verbänden, welche schon Jahrhunderte zuvor in den Marken die Grundlage der Organisation gebildet hatten. Darauf erfolgte nach ähnlichen Grundsätzen die Ordnung der Provinzialverwaltung, endlich der Erlaß von Gesetzen über die Behördenorganisation der allgemeinen Landesverwaltung und die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Die Befugnisse der Kommunalverbände wurden vermehrt, besondere Verwaltungsorgane (Kreisausschuß 2c.) mit umfangreicher Zuständigkeit geschaffen, die Vertretung neu geregelt. Mit der Uebertragung staatlicher Verwaltungsgeschäfte an Kommunalverbände wurde die Heranziehung der Laien im Ehrenamte zur Besorgung staatlicher Angelegenheiten verbunden. Die oberen Behörden wurden entlastet, viele Geschäfte an die unteren Behörden übertragen, außerdem zahlreiche Bestimmungen erlassen, welche den Schutz gegen Polizeiverordnungen betreffen, und eine besondere Verwaltungsgerichtsbarkeit geschaffen. Damit ist zunächst erreicht, daß die allgemeine Dienstpflicht, die auf militärischem Gebiete Preußen groß gemacht hat, auf das bürgerliche Gebiet übertragen ist. Die Bevölkerung wird mit dem Staatsgedanken durchdrungen, die harmonische Gliederung des ganzen Staates steht in Aussicht, die Vereinigung kommunaler Selbstthätigkeit und staatlicher Einheit ist erreicht. Zunächst beschränkt auf die innere Verwaltung und auf einen Teil Preußens wird alsbald

die Ausdehnung auf weitere sachliche wie räumliche Gebiete erfolgen müssen.

Neben den preußischen Reformen erschienen auch solche der Mittelstaaten; Hessen hat sich eng an die preußischen Prinzipien angeschlossen, in Baden ist die Selbstverwaltung, wie erwähnt, schon früher verwirklicht, in geringem Maße in Sachsen, gar nicht in Bayern und Württemberg und den Kleinstaaten. Zu diesen verschiedenen Organisationen treten nun die französische in Elsaß-Lothringen und die durchaus zentralistische Behördengestaltung des Reiches, so daß auf dem Gebiete des Verwaltungsrechts eine große, in absehbarer Zeit kaum zu beseitigende Mannigfaltigkeit besteht.

IX.

Wenn der Organismus der Verwaltungsbehörden erhebliches Interesse für eine juristische Betrachtung, wenn ein solches nicht minder der Ueberblick über die Quellen gewährt, so bieten auch die Thätigkeiten der Verwaltung, die Akte, welche dieselbe vornimmt, manche Punkte dar, welche oft nicht genügend gewürdigt, doch wichtig genug sind, daß wir bei ihnen einen Augenblick verweilen. Die Thätigkeiten der Verwaltungsbehörden können sich etwa in drei große Gruppen sondern lassen: die erste bilden die Informationen, die zweite die Verfügungen und Verträge, die dritte die eigentlich ausführenden Thätigkeiten.

I. Bei allen Verwaltungshandlungen, im weitesten wie im engsten Sinne ist zunächst informatorische Thätigkeit nötig. Die Verwaltung zieht Erkundigungen ein, prüft die Bedürfnisfrage, fordert Gutachten; handelt es sich um wichtigere Fragen oder größere Gebiete, so werden Enqueten angestellt; event. werden Selbstverwaltungskörper zur Meinungsäußerung veranlaßt. Alles dies betrifft einzelne Fälle. Für die Verwaltung aber kommt es vor allem darauf an, über die Gesamtheit der Bedingungen, welche der Entwicklung des Volkslebens zu Grunde liegen, Klarheit zu erhalten. Dies ist nur möglich einmal durch Beobachtung der öffentlichen Meinung — es werden die Preßerzeugnisse von den einzelnen oder von besondern Behörden (litterarischen Bureaus) gelesen, exzerpiert, zusammengestellt, — sodann mit Hilfe der vielfach verspotteten und meistens nicht in ihrer wahren Bedeutung erkannten Statistik. Die Verwaltung will das Interesse des Ganzen fördern: dazu gehört vor allem Kenntnis aller hiefür in Betracht kommenden Thatsachen. Diese Thatsachen aber umfassen das ganze Dasein; das ganze Dasein ist daher Gegenstand der Statistik.

Es ist hier nicht der Ort, das Wesen der „Statistik" eingehend zu untersuchen, doch wollen wir wenigstens kurz hervorheben,

was „Statistik" sei, da so mancher über die statistische Krankheit u. dgl. spricht, der die Bedeutung der Statistik niemals erkannt hat. Man streitet wohl darüber, ob die Statistik Wissenschaft sei, ob Methode, ein jetzt recht beliebter Gegenstand für Doktorthesen. Das Richtige ist, daß man mit dem Worte Statistik vielerlei bezeichnet. Man nennt „statistisch" zunächst jede Massenbeobachtung, gleichviel auf welchem Gebiete. Die statistische Methode sammelt, sichtet, gruppiert, aber nie vereinzelte, sondern stets massenhaft beobachtete Thatsachen. Man nennt aber weiterhin im gewöhnlichen Leben Statistik diejenige Kunde, für welche ein bekannter Gelehrter (Rümelin) den Namen Demographie vorgeschlagen, ein Vorschlag, welchen die französische Ausdrucksweise neuerdings angenommen hat. Schließlich bezeichnen die Fachgelehrten mit Statistik eine Wissenschaft, welche verschiedene Reihen massenhaft beobachteter Erscheinungen in ursächlichen Zusammenhang zu setzen versucht, welche durch Zahlentabellen und Diagramme beweist, daß z. B. die Zahl der Diebstähle von der Höhe der Getreidepreise, der Postverkehr von der Dichtigkeit der Bevölkerung u. a. m. beeinflußt ist. In diesem Sinne ist die Statistik die exakte Hilfswissenschaft für alle Zweige der neuerdings erblühenden Gesellschaftswissenschaft. Sie ist hier die Dienerin, welche der Herrin mit der Fackel voranleuchtet, in ihrer umfassenden Bedeutung nur von denen unterschätzt, welche niemals Gelegenheit gehabt, sich mit diesem Zweige der Wissenschaft zu beschäftigen.

Für die praktische Verwaltung kommt die Statistik in ihrer zweiten Bedeutung in Betracht. Es kommt für den Staat darauf an, in jedem Augenblicke ein Bild zu haben von dem Zustande des Landes und Volkes, wie vielleicht sogar von den Einflüssen außerhalb wirkender physischer Faktoren. In keinem Augenblicke ruht das Leben, ruht die Arbeit. Selbst die Erdoberfläche wandelt sich: Entwaldungen werden vorgenommen, Kanäle gebaut, die Verteilung des Grundbesitzes wird geändert u. s. w. Die Bevölkerung ist in ewigem Wechsel, nicht nur durch Geburt und Tod: ein Teil wandert aus, andere erwerben die Staatsangehörigkeit. Das Mittel, über all diese Faktoren dauernd unterrichtet zu sein, ist die Statistik, welche für keinen Zweig der Verwaltung zu entbehren ist. Mit ihrer Hilfe wird die Ab- und Zunahme der Bevölkerung beobachtet, die Unterstützungsbedürftigkeit und der Gesundheitszustand festgestellt, selbst die kirchliche Gesinnung und die Sittlichkeit (durch die Kriminalstatistik) erkannt. Die Handelsbeziehungen und der Warenverkehr, die landwirtschaftlichen und forstlichen Verhältnisse, alles findet in der Statistik seine Messung. Teilweise bedürfen die statistischen Erhebungen der gesetzlichen Regelung, wie z. B. dies bei der Berufszählung im Jahre

1882 der Fall war. Die Wichtigkeit der Statistik hat seit mehreren Jahrzehnten zu amtlicher Organisation geführt. Die Zentralisation ist in den meisten Staaten in statistischen Bureaus erfolgt, welche jedoch lediglich das mit Hilfe der einzelnen Verwaltungsbehörden gesammelte Material aufarbeiten. Die letzteren haben demnach ebenfalls eine umfassende Hilfsthätigkeit in dieser Richtung zu entfalten, und wenn eine Wissenschaft subjektive Staatswissenschaft ist, so ist es die Statistik, da allein der Staat sie mit Erfolg treiben kann.

II. Bietet die informative Thätigkeit der Verwaltungsbehörden mehr allgemeines Interesse, so nehmen ein juristisches eine Reihe von Verwaltungshandlungen in Anspruch. Die Handlungen der Verwaltung sind nicht alle von juristischer Bedeutung; ein Teil derselben ist rein technischer Natur. Die juristisch bedeutsamen Akte der Verwaltung sind entweder solche, die sich innerhalb des Organismus der Verwaltung bewegen oder solche, durch welche zu den Unterthanen in Beziehung getreten wird. Die ersteren beruhen auf dem Grundsatze der Ueber- und Unterordnung. Die Thätigkeiten sind hier Befehle, Instruktionen u. s. w. Sie sind ein Ausfluß des Aufsichtsrechtes, welches der vorgesetzten Behörde zukommt. Vielseitigerer Art sind die Rechtsakte der Verwaltung gegenüber anderen Personen. Ihrem juristischen Inhalte nach kann man sie in drei Gruppen scheiden, deren eine die verwaltungsrechtlich bei weitem bedeutsamste ist. Der Staat tritt mit anderen Rechtssubjekten in Berührung, indem er Verträge abschließt, sei es völkerrechtliche Verträge mit anderen Staaten, sei es privatrechtliche mit den einzelnen Unterthanen. Die ersteren bewegen sich auf dem Gebiete der auswärtigen und internationalen Verwaltung, sie stehen unter den Regeln des Völkerrechts und internationalen Privatrechtes. Privatrechtlicher Natur sind die Verwaltungsthätigkeiten, welche den vermögensrechtlichen Verkehr mit Privatpersonen betreffen. Zahlreiche derartige Verträge werden unabläßig auf allen Gebieten der Verwaltung — häufig nach bestimmten Formularen — geschlossen. Die Hauptgruppe der Verwaltungsakte bilden diejenigen, welche einen rein staatsrechtlichen Charakter tragen. Wir nennen diese Akte, abgesehen von den oben bereits erörterten Verordnungen, kurzweg „Verfügungen". Die Verfügung ist eine einseitige — möglicherweise jedoch nur unter Uebereinstimmung der Beteiligten erfolgende — staatliche Willenserklärung, durch welche Hoheitsrechte ausgeübt oder bestimmte Rechtswirkungen hervorgebracht werden. Die Verfügung ist von der Verordnung dadurch unterschieden, daß sie sich auf einen konkreten Fall bezieht; jene ist allgemein, diese individuell; jene wird wie ein Gesetz publiziert, diese insinuiert oder in anderer Weise bekannt gemacht,

selbst durch Zeichen, z. B. beim Absperren einer Straße. Ihrem Inhalte nach ist die Verfügung entweder eine Vollziehung eines Gesetzes oder beruht auf dem freien Ermessen der Behörde. Die Verfügungen sind im einzelnen:

1) Befehle, d. h. Gebote oder Verbote. Sie kommen auf allen Gebieten der Verwaltung vor: es wird damit eine Handlung oder Unterlassung angeordnet, z. B. die Fortsetzung des Gewerbebetriebes untersagt, das Niederreißen eines Hauses bestimmt, der Eintritt in das Heer, die Zahlung einer Abgabe gefordert.

2) Sind auch solche Bescheide, durch welche eine nach bestimmten Gesetzen erforderliche Erlaubnis gewährt oder versagt wird, hierher zu rechnen, z. B. Baukonsense, Genehmigungen zur Abhaltung von Tanzlustbarkeiten 2c. — es sind das also Ermächtigungen oder Verweigerungen. Aber nicht jede Verweigerung ist eine Verfügung (z. B. gilt im Sinne der preußischen Reformgesetzgebung ein Bescheid, durch welchen bloß ein Einschreiten abgelehnt wird, nicht als Verfügung).

3) Ist in einer Reihe von Verfügungen Begründung und Aufhebung von Privatrechten enthalten. Es wird z. B. das Bergwerkseigentum verliehen oder ein Patent erteilt. Es wird ein bestimmtes Privatrecht aufgehoben. So anerkannt auch der Satz ist, daß eine Aufhebung von Privatrechten nur in den gesetzlich bestimmten Fällen stattfinden kann, so sind doch diese Fälle ziemlich zahlreich. Das Privatrecht muß dem öffentlichen Interesse weichen, wenn auch die salus publica nicht frivol zur Beseitigung unbequemer Rechte herangezogen werden darf. So wird das Privateigentum verletzt bei Viehseuchen, durch Inanspruchnahme für das Militär nach den Gesetzen über die Militärlasten, bei landwirtschaftlichen Anlagen, insbesondere bei der Enteignung von Grundeigentum. Die Verwaltung verleiht z. B. das Recht der Enteignung: sie begründet damit ein Recht etwa für eine Gesellschaft, die eine Eisenbahn, für einen Kreisverband, der einen Weg baut: zugleich liegt in dieser Rechtsbegründung eine Rechtsaufhebung, indem die freie Selbstbestimmung des betreffenden Grundeigentümers dadurch dem Untergange geweiht ist.

4) Nahe verwandt hiermit sind die Verfügungen, welche eine Rechtspersönlichkeit schaffen, einer Anstalt die Rechte einer juristischen Person verleihen. — Zu diesen Verfügungen treten dann noch solche, durch welche ein streitiges subjektives Recht festgestellt und anerkannt wird. Diese Verfügungen sind materiell Rechtsprechung, formell Verfügung. Die Verwaltungsbehörden sprechen danach materiell Recht, sofern es sich um bestrittene subjektive Rechte auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts handelt. Sie sprechen formell Recht, sofern

ihnen in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten, Strafsachen 2c. eine richterliche Funktion übertragen ist. Dort ist und bleibt ihr Ausspruch Verfügung, die keine Rechtskraft erlangt; hier erlangt ihre (z. B. Straf-) Verfügung nach einem gewissen Zeitraum die Kraft eines richterlichen Urteils. Gegen die Verfügung ist nach den neueren Gesetzen das Rechtsmittel der Beschwerde zulässig. Eine Klage ist nur zulässig, wenn das Recht verletzt ist oder die thatsächlichen Voraussetzungen, welche zum Erlaß der Verfügung berechtigten, nicht vorliegen.

Neben den Verträgen und Verfügungen der Verwaltung erscheinen noch weitere Akte, welche einen völlig andern rechtlichen Charakter tragen, es sind

5) die Beurkundungen. Die Verwaltungsbehörden oder Hilfsorgane im Auftrage derselben bekunden entweder die im Gebiete des Bevölkerungswesens wichtigen Thatsachen der Geburt, Eheschließung, des Todes, der Namensgebung und Namensänderung, oder bescheinigen die Erfüllung öffentlicher Pflichten, z. B. daß ein Kind geimpft, ein Schiff geprüft ist 2c. Diese Beurkundungen sind vielfach, so die das Bevölkerungswesen betreffenden, gesetzlich geregelt; der Pflicht der Anmeldung gegenüber steht die Pflicht der Behörde die Beurkundung vorzunehmen und einzutragen: ev. steht dem Betroffenen ein Beschwerderecht zu, wenn etwa ein Vorname beanstandet oder der Todesfall eines Verschollenen nicht eingetragen wird.

Das Verfahren der Verwaltungsbehörden ist teils ganz formlos, teils für besondere Angelegenheiten (Militärsachen u. a.) gesetzlich geregelt; daneben erscheint das Beschluß- und Streitverfahren, welch letzteres dem gerichtlichen nachgebildet ist. Von den letzteren Fällen abgesehen, ist das Verfahren der Verwaltungsbehörden ein Offizialverfahren. Dies ergibt sich daraus, daß die Verwaltung in der Regel das öffentliche Interesse wahrzunehmen hat und erleidet nur eine Ausnahme, wenn ein bloßes Individualinteresse zu befriedigen ist. Wie das Offizialprinzip, so gilt für Verwaltungssachen die Untersuchungsmaxime, insofern die Behörden selbständig die Thatbestände erforschen.

III. Wie sich an die Thätigkeit der zur Rechtsprechung berufenen Organe der Strafvollzug oder der Dienst des Gerichtsvollziehers anschließt, so handelt es sich auch im Leben der Verwaltung um die zwangsweise Durchführung der getroffenen Anordnungen. Es hat Zeiten gegeben, in welchen die gerichtliche und die Verwaltungsexekution in einen Begriff zusammenflossen; eine Scheidung konnte erst mit der Trennung von Justiz und Verwaltung erfolgen. Heutzutage sind für die Verwaltungsexekution vielfach besondere Grund-

sätze aufgestellt: dieselben kommen vor allem da in Betracht, wo es sich um Zwangsbeitreibung von Geldbeträgen handelt, und sind die Bestimmungen hierüber teilweise im Anschluß an die §§ 708—768 der Zivilprozeßordnung erlassen worden. Das Recht der Zwangsmaßregeln im Verwaltungswege ist jedoch bedeutend umfangreicher. Im Rechte, Anordnungen zu treffen, liegt zugleich das Recht beschlossen, die Anordnungen, nötigenfalls unter Anwendung von Zwang, in Vollzug zu setzen. Zunächst kann die Behörde die Vornahme der Handlung durch einen Dritten veranlassen, eventuell kann sie versuchen, durch Androhung und Verhängung von Strafen die Handlung oder Unterlassung zu erzwingen. Diese Exekutivstrafen sind nicht mit den auf Grund von Polizeiverordnungen erlassenen Strafen zu verwechseln; sie sind nicht möglich, sofern eine Handlung bereits durch eine allgemeine Vorschrift mit Strafe bedroht ist. Wenn diese Maßregeln fruchtlos, so kann im äußersten Falle direkt Zwang geübt, z. B. ein Schanklokal geschlossen, ein Gebäude eingerissen, ein anstößiges Plakat entfernt werden. Der physische Zwang kann ferner in Freiheitsberaubung oder Anwendung von Waffengewalt bestehen. Letztere ist nur unter bestimmten Voraussetzungen zugelassen. Neben einer Reihe von Beamten im Gebiete der Finanz-, Forstverwaltung ꝛc. ist das vorzugsweise für die Anwendung der Waffe berufene Organ die Gensdarmerie, welche militärisch organisiert, aber in ihrer Dienstfunktion den Zivilbehörden unterworfen ist. Sie hat aber nicht nur deren Anordnungen auszuführen, sondern teilweise selbständige Rechte zur Aufrechthaltung der Ordnung. Sofern diese gewöhnlichen Zwangsmittel nicht ausreichen, erscheint als Hilfsorgan der Verwaltung das Militär. Schon durch den regelmäßigen Garnisondienst wirkt es zur Aufrechthaltung der Ordnung mit; bei Feuersgefahr wird es hinzugezogen und vor einigen Jahrzehnten wurde sogar einmal (von einer bekannten Friedrich Wilhelm IV. sehr nahestehenden Persönlichkeit) der Vorschlag gemacht, das gesamte Löschwesen mit dem Militär in Verbindung zu bringen. Das Militär wirkt mit, um die Absperrungsmaßregeln beim Ausbruch von Seuchen durchzuführen; es wird endlich bei Auflösung von Versammlungen, Tumulten aller Art, feierlichen Aufzügen u. s. w. zur Aufrechthaltung der Ordnung benutzt.

Wir haben bei dieser Betrachtung der Verwaltungsthätigkeiten eine Zwangsthätigkeit nur nebenbei berührt, nämlich die Enteignung. Das Recht der Enteignung ist die Befugnis, von einem Grundeigentümer die Abtretung des Grundeigentums gegen Entschädigung zu verlangen. Diese Befugnis, die durch besondere Gesetze normiert und von der Genehmigung der staatlichen Organe abhängig ist,

wurzelt im öffentlichen Rechte und wird, wie wir sahen, durch besondere Verfügung — in manchen Staaten durch Gesetz — verliehen. Ein der Enteignung (Expropriation) ähnliches Recht ist die Befugnis des Staates, auch die Abtretung von beweglichen Sachen zu verlangen. Neben der zwangsweisen Enteignung von Grundeigentum, welche bereits in den Bergordnungen des Mittelalters erscheint, aber ihre weitere Ausbildung erst durch die Eisenbahngesetze unseres Zeitalters erhalten hat, finden wir daher heute, z. B. nach den Gesetzen über die Militärlasten, die zwangsweise Enteignung von Pferden und andern Heeresbedürfnissen. Da das Rechtsinstitut der Enteignung vielfache Berührungspunkte mit dem Privatrechte hat, so mögen hier die kurzen Andeutungen genügen, um die Aufmerksamkeit auf dieses Grenzgebiet zu lenken.

X.

Die Etymologie des Wortes „Verwaltung“ weist bereits in ältester Zeit auf zwei verschiedene Richtungen derselben hin. Verwalten, in fast allen Sprachen auf denselben Stamm zurückgehend (Grundwort das schwedische: walta; russisch: wladati; gotisch: valdan), ist zunächst Herrschen, Gewalt haben, das lateinische valere. Es bedeutet: vorstehend zwingen; der „walt“ ist derjenige, dem etwas anvertraut ist (besonders in Zusammensetzungen, welche aus der Geschichte des deutschen Privatrechts bekannt sind). Walden, Waldin heißt einmal herrschen über etwas, etwas waltend führen; zugleich aber findet es sich bereits in frühesten Zeiten in einer anderen Bedeutung: es heißt auch, wenn es mit dem Genitiv konstruiert wird, „sich sorgend annehmen“. Dies beweist uns, daß schon vor etwa anderthalb Jahrtausenden das Wort walten einen doppelten Sinn hatte, welcher auch heute noch richtig ist. Die Thätigkeit des Staates auf dem Gebiete der Verwaltung ist offenbar eine doppelte, innerlich, ihren Mitteln nach durchaus verschiedene. Es ist polizeiliche Thätigkeit und Pflege. Dort wird befohlen und verboten, hier freigestellt und unterstützt; dort ist Gewalt, hier Dienst. Wir sprechen von Wirtschaftspflege und Wirtschaftspolizei, Gesundheitspflege und Gesundheitspolizei — es sind Thätigkeiten, die stets ineinandergreifen, oft ineinander übergehen. Sehr häufig aber wurde (und wird wohl noch) der Begriff Polizei gleichbedeutend mit Verwaltung gebraucht, und es handelt sich zunächst darum, den vielumstrittenen Begriff der Polizei aufzuklären.

Versuchen wir zunächst uns zu vergegenwärtigen, wann und wie das Wort „Polizei“ entstand. In den Zeiten der Renaissance entnahm der Staat seine Ideen und zum Teil die dieselben bezeichnenden Ausdrücke den alten Klassikern, insbesondere demjenigen, den wir noch heute den Vater vieler Wissenschaften nennen, dem Aristoteles. Der „große Stagirit“ (wie die Philosophen jetzt zu sagen pflegen) nennt πολιτεία den Staat, die Staatseinrichtungen. Im

Gemeinwesen des Mittelalters fehlte das weltliche Element, es war kirchlich. Jenes Element fügte sich erst mit dem Anbruch der Neuzeit ein. Was war begreiflicher, als daß man das weltliche Regiment im Gegensatz zum kirchlichen mit πολιτεία (politia) bezeichnete? In diesem Sinne braucht das Wort schon Thomas von Aquino. Bald erhält der Ausdruck einen spezielleren Sinn. Man nennt Polizei das innere Regiment, vielleicht im Gegensatz zu Politik, der auswärtigen Staatskunst. Man denkt dabei stets an die von der Obrigkeit herzustellende Ordnung. Erhaltung der guten alten Ordnung, des guten Regiments, das wird als Aufgabe der Polizei betrachtet; schon zu Luthers Zeit muß das Wort eingebürgert sein, da wir einmal in seinen Werken finden: „das Evangelium aber läßt nicht allein bleiben dieselbigen äußerlichen Policeien, Weltregiment und Ordnung." In den folgenden Jahrhunderten erhält das Militär- und Finanzwesen seine besondere Entwicklung und seine eigenen Beamten. So verengt sich der Begriff der Polizei und bestimmt sich negativ durch Ausscheidung der auswärtigen, Militär-, Finanz- und Justizsachen. In der That faßte das vorige Jahrhundert etwa alles das, was wir heute unter „innerer Verwaltung" verstehen, unter dem Begriff „Polizei" zusammen, und zögerte nicht, auch das kirchliche Leben unter die Polizeianstalten einzureihen. Die Wissenschaft von der Polizei ist die Lehre von der durch staatlichen Zwang hergestellten Wohlfahrt aller. Die Sucht zu definieren führte zu den seltsamsten Aufstellungen, und das letzte Jahrhundert erzeugte über einhundertundfünfzig Definitionen! Nur wenige erkannten das wesentliche Merkmal, so Bluntschli, welcher jene Scheidung in Polizei und Pflege einführte, und vor ihm Pütter, welcher offenbar mit richtigem Grundgedanken die cura promovendi salutis von der Polizei unterschied. Die Sache liegt nun augenscheinlich so: das Wort Polizei hat einen weiteren und einen engeren Sinn. Im vorigen Jahrhundert wurde überhaupt der Begriff Polizei in einem viel weiteren Sinne gebraucht — heute denkt man bei Polizei vorwiegend an einen Zwang. Polizei ist staatliche Zwangsgewalt auf dem Gebiete der Verwaltung: polizeiliche Thätigkeit ist zwingende, befehlende, verbietende, direkt oder durch Strafandrohung nötigende. Allzuviel Wert aber darf man auf eine solche Begriffsbestimmung nicht legen: denn die Polizei tritt auch vermittelnd auf, man denke an ihre Thätigkeit in Gesinde- und Fundangelegenheiten. Im wesentlichen verbinden wir aber auch hier mit dem Worte „Polizei" immer die Einschränkung der persönlichen Freiheit im Interesse des Allgemeinen, speziell zur Abwehr von Gefahren. Die Definition des § 3 tit. 13 A.L.R. II, welche als Amt der Polizei bezeichnet, die nötigen An-

stalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung und zur Abwendung der dem Publikum bevorstehenden Gefahren zu treffen, gilt auch heute noch im großen und ganzen.

Daraus ergibt sich, daß eine theoretische Aussonderung und Feststellung des Begriffes „Polizei" in keiner Weise möglich ist. Die polizeiliche Thätigkeit ist in der gesamten inneren Verwaltung mit der pflegliche auf das engste verbunden: sie ist ein der ganzen Verwaltung immanentes Prinzip. Auf allen Verwaltungsgebieten erscheinen Gefahren, überall handelt es sich direkt oder indirekt um Ordnung und Sicherheit des Ganzen oder eines bestimmten Verwaltungsgebietes; überall also gibt es Polizei, wenn auch bald diese, bald die pflegliche Seite, die „Sorge", mehr hervortritt. Es gibt Eisenbahn- und Landwirtschafts-, Gewerbe- und Schulpolizei neben und im Schulwesen, Gewerbewesen u. s. w. Sehr häufig aber können die verschiedenen Thätigkeiten gar nicht auseinander gehalten werden: die pflegliche geht in die polizeiliche über; dieselbe Angelegenheit läßt sich von verschiedenen Gesichtspunkten betrachten (z. B. Festsetzungen im Gebiete des Fischereirechtes, über das Verbot des Flachs- und Hanfrötens und die Ausnahmen davon u. a. m.).

Wir haben somit polizeiliche Thätigkeit auf allen Gebieten der Verwaltung, nicht nur der inneren (Zollpolizei u. s. w.). Zwang, Einschränkung der Freiheit, Durchführung der Ordnung, Abwendung von Gefahren, das sind die Merkmale, welche den Begriff bilden. Man pflegt diese Thätigkeit auf allen Gebieten wohl Verwaltungspolizei zu nennen und sie der Sicherheitspolizei gegenüberzustellen. Die letztere hat die Aufgabe, die Rechtsordnung zu schützen und Vorgänge zu bekämpfen, welche das Entstehen von Gesetzwidrigkeiten befürchten lassen. Hier erscheint also die Polizei unter wesentlich anderem Gesichtspunkte. Wir sahen bisher: die Polizei sei nicht ein bestimmter Teil der Verwaltung, sondern eine Funktion, ein Faktor jedes Verwaltungsprinzips. Ist die Verwaltung ab + ac + ad + ae u. s. w., so ist die Polizei nicht ae, sondern a. Freilich sollen auf allen diesen Gebieten Verletzungen der Rechtsordnung gehindert werden. Aber man hat sich daran gewöhnt, von besonderer Sicherheitspolizei zu sprechen, sofern allgemeine Gefährdungen der Rechtsordnung vorliegen. Mit dieser Sicherheitspolizei in engster Verbindung steht die gerichtliche Polizei, die police judiciaire, welche einen Teil der Justizverwaltung bildet. Ihre Aufgabe ist insbesondere die, die Spuren der Verbrechen zu entdecken und der Strafrechtspflege Hilfe zu leisten, ja dieselbe zu ermöglichen. Innerlich, ihrem Wesen nach gehört die gerichtliche Polizei offenbar zur Sicherheitspolizei im weiteren Sinne. Jene tritt der Gefahr entgegen,

welche aus eventueller Strafloſigkeit einer Uebertretung erwächſt, dieſe (im engeren Sinne) begegnet den Gefahren, welche durch erſt drohende Verletzungen in Ausſicht ſtehen. So iſt der Begriff Polizei im Laufe der Zeiten ein anderer geworden. An Stelle deſſen, was früher Polizei hieß, iſt heute der Begriff innere Verwaltung, an Stelle des Polizeirechts Verwaltungsrecht getreten. Den Begriff Polizei hat man beibehalten einmal für eine Richtung der Verwaltungsthätigkeit auf allen Gebieten, ſodann für einzelne ſpezielle Gebiete, wie die Sicherheitspolizei und gerichtliche Polizei. Vor allem aber iſt zu beachten, daß der neuere Sprachgebrauch, ſowohl der Geſetzgeber wie des Publikums, unter Polizei zunächſt niemals eine Thätigkeit, ſondern ein Organ verſteht. Während die frühere Wiſſenſchaft Polizei für Verwaltung brauchte, nennen wir Polizei eine Behörde (wie wir ja auch das Wort „Verwaltung" für Behörde brauchen, z. B. „die Amtsverwaltung" bei Unterſchriften). Der moderne Staat kennt im weſentlichen drei Arten von Behörden, Juſtizbehörden, Verwaltungsbehörden, Polizeibehörden: die letzteren beiden gehen oft ineinander über. „Die Behörden und öffentlichen Diener, welche ihre Aufgabe, für die Geſamtheit oder eine unbeſtimmte Anzahl von Einzelnen durch Schutz gegen Gefahren für das Leben, die Geſundheit und die Freiheit und durch die Beförderung ihres körperlichen, wirtſchaftlichen und geiſtigen Wohles thätig zu ſein, durch das Mittel der Beſchränkung der perſönlichen Freiheit des Einzelnen und nötigenfalls in der Form des Zwanges erfüllen, ſind Polizeibehörden." (Sarwey.) Bereits am Schluſſe der vorigen Betrachtung ſind dieſe Exekutivbehörden und ihre Funktionen kurz charakteriſiert worden.

Die Klarheit der Begriffsbeſtimmung erfordert, was häufig vernachläſſigt wird, die Erfaſſung der alltäglichen und geſetzlichen Sprache. Man halte darum, unter Vergleichung mit dem Geſagten, folgende Anwendungen zuſammen und man wird zur Klarheit gelangen: „Polizeiverordnungen" — „Ortspolizeiliche Vorſchrift" — „Polizeiſtunde" (Reichsſtrafgeſetzbuch § 365), „Sitzungspolizei" (Gerichtsverfaſſungsgeſetz Tit. XIV § 177) — der Vermieter hat in ſeinem Hauſe die Polizei; — Feldgensdarmerie und Feldpolizei (Militär-Strafgeſetzbuch § 111) — „ich weiß mich trefflich mit der Polizei, doch mit dem Blutbann ſchlecht mich abzufinden" (Fauſt); „polizeiliche Taxen" (Gewerbe-Ordnung § 72); kirchenpolizeiliche Vorſchriften (preußiſches Geſetz vom 3. Juni 1876, Art. 23 Nr. 1) u. ſ. w.

Nach den gegebenen Andeutungen können wir vielfache Scheidungen der Polizei vornehmen. Es gibt allgemeine Polizei und beſondere Polizei jedes Verwaltungszweiges. Wir können ferner —

wie es die ältere Theorie that — Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei gegenüberstellen, eine Unterscheidung, die für uns insofern keinen Wert hat, als die Wohlfahrtspolizei entweder mit dem, was wir besondere Verwaltungspolizei nennen, oder mit der „Pflege" identisch ist. In der Sicherheitspolizei können wir den allgemeinen Sicherheitsdienst, der an Ort und Zeit nicht gebunden, überall, auf Straßen, Plätzen u. s. w. thätig ist, von der speziellen Sicherheitspolizei gegenüber Versammlungen, Landstreichern u. s. w. unterscheiden. Wir können der Verwaltungspolizei die gerichtliche Polizei entgegensetzen, können hohe und niedere Polizei, ebenso allgemeine Landes- und Ortspolizei auseinanderhalten. Von besonderem Interesse ist endlich noch der Gegensatz der öffentlichen und geheimen Polizei. Die letztere unterscheidet sich von der Sicherheitspolizei, deren Unterart sie bildet, lediglich durch die Besonderheit der Mittel. Ueber den Wert der Geheimpolizei wird viel gestritten: die Ansichten, welche über dieselbe verbreitet sind, beruhen größtenteils auf Entstellung oder Unkenntnis der Wirklichkeit. Die geheime Polizei ist durchaus nicht ein Institut, dessen sich eine Regierung etwa zu schämen hätte. Im Gegenteil hat jede Regierung die Pflicht, das politische wie gemeine Verbrechertum mit allen ihr zu Gebote stehenden Mitteln, mögen dieselben auch außergewöhnliche sein, aufzusuchen. Die Grenze der Staatsgewalt ist nur durch die Moral gezogen, die Staatsgewalt soll sich nicht mit der Immoralität verbinden; der Polizist soll nicht zu einem agent provocateur werden, in dem Sinne, daß er zum Verbrechen bestimmt (vgl. die Rede des Ministers v. Puttkamer in der preußischen II. Kammer vom 9. Mai 1884). Wie weit die Geheimpolizei thätig sein darf, ist zum Teil eine Frage der Politik; vom verwaltungsrechtlichen Standpunkte ist nur hervorzuheben, daß ihr Handeln, wie das aller Behörden, scharf durch den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit bestimmt sein und die Pflichtwidrigkeit hier besonders streng geahndet werden muß.

XI.

Nach zwei Richtungen hin betrachteten die letzten Vorlesungen die Thätigkeiten der Verwaltung; die eine nach ihrer Form und juristischen Bedeutung, die andere nach ihrer Art und ihren Mitteln. Noch nach einer anderen Richtung ist eine Gruppierung möglich, wenn wir nämlich die Thätigkeit der Verwaltung nach ihrem Gegenstande scheiden. Diese Scheidung wird sogar stets als die wichtigste angesehen, und sie ist es, welche den Systemen des „besonderen Teiles" der Verwaltungswissenschaft zu Grunde liegt. Dieser besondere Teil legt die Aufgaben der Verwaltung in allen einzelnen Gebieten dar und umschließt somit das gesamte Staatsleben, wie es uns alltäglich entgegentritt. In der Darstellung dieser mannigfachen Aufgaben soll dem Jünger der Wissenschaft jenes gewaltige Bild entrollt werden, von welchem wir am Schluß der dritten Vorlesung sprachen. Der Bestimmung einer Schrift, wie der vorliegenden, würde es widerstreiten, wollten wir die einzelnen Gebiete der allgemeinen (inneren) Verwaltung alle erörtern. Für uns kann es sich nur darum handeln, ganz im allgemeinen anzudeuten, welche Aufgaben die Verwaltung hat und wie sich dieselben zu einem harmonischen Ganzen gruppieren.

Wenn oben (S. 26) bereits gesagt wurde, wie man die allgemeinen Lehren wissenschaftlich anzuordnen pflegt, so findet dies hier durch die Bemerkungen über den besonderen Teil seine Ergänzung. Auch das System des letzteren ist ganz von selber durch den Begriff der Verwaltung gegeben. Es ist keine doktrinäre Liebhaberei, einen hohen Wert auf gute Systematisierung zu legen: eine solche ist nicht nur notwendig, um dem Anfänger einen Ueberblick zu gewähren; sie ist wichtig für den Praktiker, denn wie soll er sonst seine Akten anordnen, seine Berichte übersichtlich abfassen? Wer zuerst in die Praxis einer großstädtischen Verwaltung, eines Bezirksamtes, einer größeren allgemeinen Behörde eintritt, den wird

REESE LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA.

vielleicht die Fülle von Gegenständen verwirren, welche ihm entgegentritt. Wo findet sich der leitende Gedanke, welcher jede einzelne Thatsache ohne Weiteres an den gebührenden Platz einordnet? Dieser leitende Gedanke ist einfach: er ist enthalten in der allgemeinen Aufgabe der Verwaltung, die Kulturinteressen des Volkes und aller seiner Glieder zu fördern. Aber diese Aufgabe, die in der Idee als *eine* erscheint, spaltet sich in zahllose Richtungen: das gesamte Volks- und und Kulturleben kommt in unendlicher Mannigfaltigkeit hier zur Erscheinung. Wenn aber die Aufgabe der Verwaltung mittelbar die Förderung der Einzelpersönlichkeit ist, so ist damit auch der leitende Gedanke gegeben. Er ist enthalten in der allgemeinen Aufgabe, das persönliche Leben in seiner Bedingtheit durch die Gemeinschaft, diese in ihrer Abhängigkeit von jenem zu erfassen.

Welches sind aber die Elemente des persönlichen Lebens, die die Grundlage aller Verwaltung bilden? Wir werden als solche drei erkennen: das physische, das geistige, das wirtschaftliche Leben. Jedes Menschen Sein bewegt sich mehr oder minder in diesen drei Kreisen. Im einzelnen wird dieses System, wie jedes, sich bald erweitern, bald verengern, im großen und ganzen wird es die Kategorien für die Verwaltung auch anderer Staaten und anderer Zeiten enthalten.

Das *erste* Hauptgebiet, gewissermaßen die Grundlage alles Folgenden, ist das *physische* Leben. Ihm Schutz zu gewähren und damit die Vorbedingung für alles weitere zu schaffen, ist die erste Aufgabe der Verwaltung, welche nach drei Richtungen hin eine Teilung ergibt. Zunächst wird dieser Schutz sich in einer allgemeinen Thätigkeit äußern, welche den Zweck hat, den Gefahren, welche von den Nebenmenschen drohen, entgegenzutreten, die Vorgänge, welche eine Störung der Rechtsordnung befürchten lassen, zu bekämpfen. Wir bezeichnen diese Thätigkeit, die bereits im vorigen Abschnitt angedeutet wurde, und welche sich eng an die Rechtsordnung anschließt, als Sicherheitspolizei und stellen (z. B. M. Seydel) ihre Funktionen, um Wiederholungen zu vermeiden, häufig im allgemeinen Teile dar. Das zweite Gebiet bildet das Bevölkerungs- und Armenwesen. Hier handelt es sich um die Person und ihre physische Existenz. Die Ordnung der *Bevölkerung* ist für den Staat wichtig; er kann das Leben derselben direkt nicht beeinflussen, aber er führt Buch über dasselbe wie über die Bewegung von Ort zu Ort und er regelt die rechtlichen Folgen natürlicher Vorgänge. Die Person wird geboren und stirbt, lebt in der Heimat oder wandert aus, wechselt Wohnort und Familienstand, empfängt und ändert den Namen. Alle diese Thatsachen sind von rechtlicher Erheblichkeit für die Gesamtheit: durch Zivilstandsregister und Meldewesen werden sie fest-

gestellt und beurkundet. Die Freiheit der räumlichen Bewegung, Erwerb und Verlust des Staatsgenossenschaftsrechtes wie des Gemeindebürgerrechts finden hier ihre Stelle. Eng mit den letzteren in Zusammenhang steht das gesamte Armenwesen, die Armenpolizei und die Armenpflege, die Regelung des Unterstützungswohnsitzes und des Armenstreitverfahrens. — Eine dritte Gruppe von Thätigkeit in diesem ersten Hauptgebiete ist die, welche wir als Gesundheitswesen, Bauwesen und Unfallspolizei zusammenfassen können. Das Gesundheitswesen hat die dreifache Aufgabe, die gemeinschädlichen Ursachen der Krankheiten zu erforschen, und sodann diese Ursachen (Sanitätswesen) oder die Krankheiten selbst zu bekämpfen (Medizinalwesen). Ebenfalls hauptsächlich der Abwendung von Gefahren dient die Baupolizei und die Thätigkeit der Verwaltungsbehörden, welche in der Herstellung von Einrichtungen gegen die elementaren Kräfte des Feuers und Wassers und in direkter Beseitigung der durch diese verursachten Unfälle besteht. Diese gesamten Funktionen bilden das erste Hauptgebiet: hier tritt naturgemäß die polizeiliche Seite außerordentlich mehr hervor, als in den übrigen Teilen; hier handelt es sich um die Grundlagen aller menschlichen Entwicklung, ohne welche die beiden anderen Elemente des Lebens nicht zur Entfaltung gelangen können.

Das zweite Element der Persönlichkeit ist das geistige Leben. Die geistige Wohlfahrt des Volkes ist auch für den Staat bedeutsam. Bildung und Entfaltung der geistigen Anlagen ist zunächst Sache des Einzelnen. Aber in verschiedener Weise greift der Staat ein, entweder so, daß er Anstalten errichtet, welche dem Einzelnen zur Benützung freistehen, oder so, daß er es direkt als seine Aufgabe betrachtet, dem Einzelnen ein gewisses Maß von Bildung zwangsweise zu teil werden zu lassen. Damit entsteht ein eigenes Gebiet, das der Unterrichtsverwaltung, beherrscht in den meisten Kulturstaaten von dem Prinzipe des Schulzwangs, der Staatsaufsicht und zugleich der Allgemeinzugänglichkeit höherer Bildungsanstalten. Das gesamte Unterrichtswesen zerfällt in das Elementar-, das höhere und das Fachbildungswesen. Dazu treten die Aufgaben des Staates für die Erziehung verwahrloster Kinder. Die Richtungen der Bildung sind aber verschiedene, wenn wir die psychologischen Grundlagen ins Auge fassen. Neben die intellektuelle Bildung, welche — was heutzutage häufig vergessen wird — selbst, wenn sie noch so reich ist, immer nur die niedrigste Stufe aller Bildung, und nicht einmal immer geradezu Vorbedingung des Seelenlebens ist, tritt die religiöse, ästhetische, sittliche Bildung. Die erstere ist Aufgabe der Kirche, und die Rechtssätze hierüber gehören in das Kirchen-, nicht in das Verwaltungsrecht; an den übrigen Richtungen beteiligt sich der Staat

durch das höhere Bildungswesen. Für die ästhetische Bildung, auf welche die antiken Staaten und die mittelalterlichen Städterepubliken Italiens hohen Wert legten, erscheint auch heute das Eingreifen der Gemeinschaft nötig, welches sich in der Fürsorge für die Kunstanstalten, für die Erhaltung der Denkmäler, für die Sammlung von Kunstschätzen zeigt. Liegt in allen diesen Thätigkeiten eine positive Förderung sittlicher Gesinnung, so kann negativ der Staat für die Sittlichkeit wirken, indem er — abgesehen vom Strafrecht und der Sicherheitspolizei — den Anreizungen zur Unsittlichkeit entgegentritt; dies ist die Aufgabe der Sittenpolizei, welche die geschlechtlichen Anstößigkeiten, die Spielsucht und Unmäßigkeit u. s. w. bekämpft.

Das dritte Hauptgebiet ist die wirtschaftliche Verwaltung, welcher manche als besonderes Gebiet die gesellschaftliche Ordnung, die Klassenverwaltung hinzufügen. Die wirtschaftliche Verwaltung (auch Volkswirtschaftspflege genannt) zerfällt in zwei oder drei Gruppen, je nachdem eine bestimmte einzelne Richtung des Erwerbslebens in Frage kommt oder es sich um Anstalten und Gesetze handelt, welche für alle Arten des wirtschaftlichen Lebens die Vorbedingung bilden. In diesem Gebiete ist der erste Zweig die allgemeine Wohlstandspflege, das Versicherungswesen, das Bank- und Kredit-, Sparkassenwesen u. s. w. Hierher kann man auch die Thätigkeiten der Verwaltung, welche man, wie angedeutet, als Klassenverwaltung bezeichnet, die Regelung des allgemeinen Arbeitsrechts einreihen. Die zweite Gruppe von Thätigkeiten bezieht sich auf die einzelnen Erwerbszweige, die Urproduktion, die Verarbeitung, den Umsatz — d. h. die landwirtschaftliche Verwaltung mit ihren Nebenzweigen (Veterinärwesen, Bergverwaltung, Jagdpolizei u. s. w.), das Gewerbewesen, das öffentliche Handelsrecht. Den Abschluß des Systems bilden jene Einrichtungen, welche zunächst, aber nicht allein, den wirtschaftlichen Bedürfnissen dienen, und darum eine eigenartige Stellung einnehmen. Es ist das Verkehrswesen in seinen, besonders im letzten Zeitalter so erweiterten, mannigfaltigen Erscheinungen, das Wege- und Schiffahrtswesen, die Eisenbahn-, Post- und Telegraphenverwaltung, welcher sich die Telephonverwaltung anschließt. Ueberall handelt es sich hier um Einrichtungen, welche einerseits als wirtschaftliche Anstalten aufgefaßt werden können und so sich den besonderen Zweigen des Erwerbslebens anreihen, zugleich aber eine weit über das wirtschaftliche Leben hinausgehende Bedeutung beanspruchen und als Hauptträger der gesamten Kultur der Völker in Betracht kommen.

Mit wenigen Strichen haben wir so die vielseitigen Aufgaben der

Verwaltung unter einem allgemeinen Gesichtspunkt zu gruppieren gesucht, und damit zugleich einen Ueberblick über die mannigfachen Thätigkeiten der Staatsverwaltung wie über die Anordnung des besonderen Teiles der Verwaltungswissenschaft geboten. Das System ist bloß die Form, nicht der Inhalt, es ist der Rahmen, in den wir die Wissenschaft fassen; es ist daher veränderlich, erweiterungs- und vertiefungsfähig, wie der Wissensstoff selbst. Das System unserer Wissenschaft soll nicht von Axiomen ausgehen oder um eines logischen Formalismus willen den Dingen Gewalt anthun, sondern die wirkliche Ordnung der Dinge widerspiegeln. Wenn wir aber soeben ein System unserer Wissenschaft skizziert haben, so wird daraus von neuem ersichtlich geworden sein, daß dieselbe eine unermeßliche Fülle von Stoff enthält, welchen der Einzelne niemals völlig zu beherrschen vermag. Wie auf allen Wissensgebieten die Weisesten die waren, welche die Unendlichkeit der Erscheinungswelt erkannten und in ihr die naturgemäße Schranke alles menschlichen Forschens sahen — man denke an das Geständnis des Sokrates, an das Apostelwort „unser Wissen ist Stückwerk" und an den Ausspruch Newtons, des größten Naturforschers, der sich wie ein Kind dünkt, das am unendlichen Ozean spielt — so sollte ganz besonders in unserem Gebiete der Einzelne, bei seinem Wissen oder seinem Thun, stets das große Ganze im Auge behalten und mit dessen Unermeßlichkeit die Geringfügigkeit seines Wirkens in Vergleich bringen.

Wir haben versucht, nach logischen Grundsätzen das System der Verwaltung vorzuführen, d. h. die Thatsachen in Begriffsreihen zu ordnen. So notwendig und heilsam nun die Kenntnis einer solchen logischen Ordnung der Dinge, so einseitig wäre es, wenn wir uns nicht einmal ansähen, welche Systeme das praktische Leben kennt. Nur in Verbindung von Praxis und Theorie ruht wahre Wissenschaft und volles Leben, und so ziehen wir auch hier die Praxis zum Vergleiche herbei und geben anhangsweise die Anordnungen der Geschäfte, wie sie bei niederen, Mittel- und höheren Behörden verschiedener Staaten üblich sind.

Anordnung der Geschäfte bei einem größeren preußischen Polizeipräsidium (ca. 160 000 Journalnummern):

Präsidialabteilung: Organisations- und Geschäftseinrichtungen, Anstellungs- und Disziplinarsachen. Etats-, Kassen- und Rechnungswesen, die politische Polizei, einschließlich der Vereins- und Preßsachen.

I. Abteilung: Fremdenpolizei, Meldewesen, Heimats-, Aufenthalts-, Niederlassungs-, Ein- und Auswanderungssachen, Paßpolizei,

öffentliche Lustbarkeiten (ausschließlich Tanzmusiken), Theaterangelegenheiten, Armenpolizei, Jagdpolizei, Gesindesachen, Feuerversicherungs- und Brandschädensachen, die Wohnungsstreitsachen, Führungs- und Armutsatteste, allgemeine Requisitionen der Behörden.

II. Abteilung: Baupolizei, Straßen-, Wege-, Eisenbahn- und Strompolizei, Expropriationen, Gewerbepolizei und Tanzmusiken, Sanitätspolizei, Medizinal- und Veterinärsachen, Wohlthätigkeitsanstalten, Pflegevereine, milde Stiftungen, Kranken-, Sterbe-, Aussteuer-, Begräbnis- 2c. Kassenvereine, Kollektenwesen, Kirchen, Schulen, Kultussachen, Zivilstandsregister, Begräbnispolizei. — Statistik.

III. Abteilung: Sicherheits- und Kriminalpolizei, Kontrolle der bestraften und verdächtigen Personen, Sittenpolizei, Haft- und Gefängniswesen, gefundene und verlorene Sachen, Asservatensachen, Unglücksfälle, plötzliche Todesfälle, Selbstmorde, aufgefundene Leichen und Vermischtes. — Wahl-, Geschworenen- und Schöffenlisten.

IV. Abteilung: Militärsachen und Polizeiübertretungsstrafsachen.

Anordnung der Akten bei einem kleineren preußischen Landratsamte:

1. Landratsamt im allgemeinen.
2. Hoheitssachen.
3. Militaria.
4. Schul- und Erziehungswesen.
5. Kirchen- und Religionssachen.
6. Handels- und Gewerbesachen.
7. Landwirtschaftssachen.
8. Wege- und Wasserbau.
9. Judensachen.
10. Polizeisachen.
11. Gemeindesachen.
12. Oeffentliche Anstalten.
13. Steuersachen.

Anordnung der Geschäfte bei den bayrischen Kreisregierungen (Kammer des Innern):

1. Völkerrechtliche Sachen, Grenzsachen, Ein- und Auswanderungen.
2. a) Geschäfte der Regiminalverwaltung. Leitung der Wahlen. — Aufsicht über die Gemeinden. — Wahrung der staatlichen Rechte gegenüber den Standesherren. — Geltendmachung der

allgemeinen Pflichten. — Ersatzthätigkeit. Vorspann- und Quartierwesen u. s. w.;

b) Geschäfte der Polizeiverwaltung. Allgemeine Anordnungen zur Erhaltung der Ruhe 2c. Paßwesen, Presse, Tumulte. — Bettler, Landstreicher, Gesindewesen. — Forst- und Feldpolizei. — Armenwesen. — Medizinalwesen. — Wohlthätigkeitsanstalten. — Erlaß der polizeilichen Vorschriften 2c. — Aufsicht über Polizeianstalten.

3. a) Kirchen- und Religionssachen;
   b) Unterricht und Erziehung.
4. a) Wirtschaftspolizeiliche Anordnungen, Landwirtschaft, Viehzucht. Beförderung des Handels.
   b) Bauwesen. Straßen, Brücken, Wasserbau. Feuerversicherung.
5. Allgemeine Geschäfte. Sammlung von Material für Statistik, Archive 2c. — Beamtenwesen, Disziplinarsachen.

Anordnung der Berichte bei dem badischen Ministerium des Innern.

1. Allgemeines.
   A. Organisation der Behörden;
   B. Vorbereitung für den öffentlichen Dienst;
   C. Gesetze und Verordnungen.
2. Bewegung der Bevölkerung.
3. Versicherungswesen.
4. Polizei.
   I. Organisation, Rechtsnormen, Strafen, Zwangsbefugnisse;
   II. Sicherheits- und Ordnungspolizei (Ausweisungen, Meldewesen 2c.);
   III. Baupolizei;
   IV. Feuerpolizei;
   V. Vereine, Presse;
   VI. Sittenpolizei.
5. Gesundheitswesen.
6. Gemeinnützige Anstalten.
7. Landwirtschaft (inkl. Forstwirtschaft, Viehzucht 2c.).
   A. Thatsächliche Verhältnisse;
   B. Förderung einzelner Zweige;
      I. Feld- und Gartenbau;
      II. Tierzucht;
      III. Unterrichtswesen;
      IV. Polizei;
      V. Forstwesen;
      VI. Versicherungswesen;
      VII. Kredit;
      VIII. Wetternachrichten;

IX. Vereine;
X. Fischerei;
XI. Jagd.

8. Industrie, Gewerbe, Handel. (Förderung im allgemeinen — Vereine — Gewerbepolizei — Maße und Gewichte — Handel — Arbeiterverhältnisse.)
9. Straßen- und Wegewesen. (Landeskultur — Vermessungswesen.)
10. Statistik. Archivalische Arbeiten.
11. Kommunale Verbände.

XII.

Die früheren Gesetzgebungen kannten einen Rechtsschutz in verschiedener Weise. Wo Privatrechte verletzt oder streitig waren, entschied das Gericht im Zivilprozesse. Hatte der Unterthan das Gebot des Staates verletzt, so wurde im Strafprozesse erkannt. Ebenso war anerkannt, daß die ordentlichen Gerichte Recht zu sprechen hatten, sofern der Staat als Subjekt von Vermögensrechten, als Fiskus, berechtigt oder verpflichtet war. Wie aber nun, wenn der Staat als hoheitsvolle Macht auftritt, Leistungen verlangt oder die Anerkennung eines subjektiven öffentlichen Rechts im einzelnen Falle verweigert, wenn er in öffentliche Berechtigungen oder kraft eines Hoheitsrechts in private Befugnisse, z. B. durch Enteignung, eingreift?

Es ist erklärlich, daß die Verwaltung sehr häufig derartige Eingriffe nicht vermeiden kann, ebenso daß der Eingriff sehr leicht zum Uebergriff wird; daher ist es auch begreiflich, daß das Publikum wünscht, die Verwaltung werde hier einer Kontrolle unterworfen, während freilich die Verwaltung selbst jede Kontrolle als lähmend zu empfinden geneigt ist. Die Verwaltung unterliegt nun schon seit längerer Zeit verschiedenartigen Kontrollen. Die erste derselben ruht in der Verwaltung selbst, in der Beaufsichtigung der Geschäftsführung durch die oberen Behörden. Diese bietet nach der allgemeinen Ansicht nicht die genügende Garantie. Es findet ferner durch die Oberrechnungsbehörde eine finanzielle Kontrolle statt; dieselbe betrifft jedoch lediglich die staatswirtschaftliche Seite der Verwaltung. Sodann wird im modernen Staatsleben eine sehr wirksame Kontrolle durch die Volksvertretung geübt, welche bekanntlich die Etatsberatungen benutzt, um dabei ihre passenden oder auch nicht passenden Beschwerden vorzubringen. So haben wir eine administrative, eine finanzielle und eine politische Kontrolle. Nach der Auffassung, welche zum Verfassungsstaate führte, muß jedoch zu alle dem eine Rechtskontrolle hinzutreten, es muß einen Rechtsschutz für das Gebiet der Ver-

waltung geben. Ein solcher Rechtsschutz kann in verschiedener Weise gewährt werden. Nur in geringem Maße ist er in den sog. Verfassungsgarantien enthalten. In höherem Grade wird er geboten durch die Verantwortlichkeit der Beamten und durch eine ausgedehnte Haftpflicht des Staates für pflichtwidrige Handlungen seiner Organe. Den höchsten Grad dieses Rechtsschutzes erblickte man in einer förmlichen Rechtsprechung durch Gerichtsbehörden.

Das Bedürfnis nach einem solchen Schutze wurde immer allseitiger anerkannt. Die Staatsverwaltung erfaßte stets weitere Kreise, trat immer häufiger mit dem Einzelnen in Berührung. Die Rechte des Einzelnen aber waren seit einem Jahrhundert genau bestimmt und gegenüber den Anforderungen der Staatsgewalt abgegrenzt. Die fortschreitende Entwicklung hatte vielfach die Ersetzung kollegialer Behörden durch Einzelbeamte und damit wenigstens die Möglichkeit parteilicher Entscheidung herbeigeführt; eine gleiche Möglichkeit wurde von anderer Seite durch das konstitutionelle System, welches eine Majoritätsherrschaft nicht ausschloß, gegeben. So drängte alles auf eine Organisation des Rechtsschutzes im öffentlichen Rechte; in Litteratur und Leben wird diese Frage eifrig erörtert, welche Gneist als den archimedischen Punkt aller Verfassung bezeichnet.

War man im wesentlichen einig, daß ein Rechtsschutz zu gewähren sei, so gingen doch die Ansichten über die Frage, wer diesen gewähren solle, weit auseinander. Die Entscheidung verwaltungsrechtlicher Streitfragen kann erfolgen 1) durch die Verwaltungsbehörden selbst, 2) durch besondere Gerichtshöfe, oder 3) durch die ordentlichen Gerichte. Die Unabhängigkeit der letzteren war in unserem Jahrhundert eine nahezu vollständige geworden, so daß der Gedanke, denselben auch die Streitigkeiten über öffentliches Recht zu übertragen, erklärlich war. In der That wurde dieser Gedanke mehrfach vertreten. Man sagte, es sei notwendig, daß der Staat, der ja ein Rechtsstaat sein und eine Verwaltung nach Gesetzen führen solle, sich eintretendenfalls einem Richterspruche unterwerfe. Einen wirksamen Schutz individueller Rechte gegenüber Eingriffen der Verwaltung erwartet man nur von dem ordentlichen Richter: derselbe solle über private wie öffentliche Rechte entscheiden. Eine scheinbar recht einfache, klare und gerechte Theorie, deren Verwirklichung jedoch unmöglich ist. Ganz abgesehen davon, daß der Richter (wie allgemein anerkannt ist) vielfach nicht die Fähigkeit hat, neben den gewaltigen Gebieten des Privat- und Strafrechtes auch das öffentliche Recht vollkommen zu beherrschen, würde die strenge Durchführung jenes Grundsatzes auch die vollständige Vernichtung der Verwaltung, wie alles staatlichen Lebens bedeuten. Es ist nicht richtig, daß es — wie

wohl zuweilen gesagt wurde — unwürdig sei, wenn der Staat vor seinen eigenen Organen Recht nimmt; dies thut er sehr häufig. Es ist auch nicht richtig, daß in vielen Fällen mehr die Thatfrage, wie die Rechtsfrage streitig ist. Diese Beweisgründe widerlegen jene Ansicht also keineswegs. Aber es ist nicht möglich, daß jede Verwaltungshandlung von den ordentlichen Gerichten geprüft wird, weil Staat und Einzelner sich nicht als gleiche Parteien gegenüberstehen. Diese Anschauung ist eine durch und durch privatrechtliche, die wir leider so häufig in unserem Staatsleben finden. Der Staat soll erst seinen Prozeß gewinnen; er steht ja nicht viel anders da, als eine Aktiengesellschaft! Solche Auffassungen, welche insbesondere in Bährs Schrift „Der Rechtsstaat" (1864) vertreten sind, würden in der That zu einer vollkommenen Auflösung der Verwaltung und des Staates führen. Einzelner und Staat sind dann Parteien, wie im Zivilprozesse. Hinter dieser Anschauung versteckt sich der Individualismus in höchster Potenz. Es läßt sich dieser vormärzliche Wunsch nur erklären aus einer Zeit, in welcher der Begriff des öffentlichen Rechtes noch nicht voll erfaßt war, und in welcher man einen Vorwand suchte, um das Eingreifen des Staates überhaupt als unnötig hinzustellen, in einer Zeit, in welcher man sich, kurz gesagt, nach einem Schutzmittel gegen polizeiliche Willkür sehnte.

Das genau entgegengesetzte System, welches, früher allgemein, heute noch zum Teil im Finanz- und Militärwesen besteht, übertrug den Verwaltungsbehörden selbst die Rechtsprechung. Darin liegt nichts so Ungeheuerliches, wie man zuweilen annimmt. Vielmehr werden alle Verwaltungsbehörden mehr oder minder genötigt sein, stets in einem gewissen Sinne Rechtsprechung zu üben. Sowie die Uebereinstimmung des Verhaltens der Verwaltung mit dem öffentlichen Rechte durch eine besondere Entscheidung festgestellt wird, findet Rechtsprechung statt, gleichviel ob eine vorgesetzte Behörde oder ein besonderes Gericht jenes feststellt (z. B. Feststellung auf eine Steuerreklamation). Man hat dieses System insbesondere darum verworfen, weil die Verwaltungsbehörde als Richter in eigener Sache erscheint und weil freilich die Befürchtung naheliegt, die Behörde werde als Vertreterin des Staates über dem Gesamtinteresse die erforderliche Rücksicht auf das Einzelrecht außer acht lassen.

So blieb ein dritter Ausweg, welchen man einschlug: statt der privatrechtlichen Entscheidung durch ordentliche Gerichte, statt der bureaukratisch-administrativen Anschauung eine neue Ansicht, welche besondere Gerichtshöfe des öffentlichen Rechtes verlangte. Diese Ansicht hat sich mehr und mehr Bahn gebrochen. Im Anfang des Jahrhunderts schwebten als Musterbild die französischen Ein-

richtungen besonderer Gerichtshöfe vor; 1848 erklärten die Grundrechte des deutschen Volkes sich offen zu der ersten, der privatrechtlichen Auffassung; seitdem aber hat man den Begriff klarer zu erkennen geglaubt, indem man, insbesondere unter der Führung von Rudolf Gneist, auf die englischen Verhältnisse den Blick richtete.

Wir werden diese Frage daher auch nur beurteilen können, wenn wir einmal die konkrete Entwicklung in Erwägung ziehen. Anfänge und Anklänge einer Gerichtsbarkeit auf dem Gebiete des öffentlichen Rechtes finden sich bereits im Mittelalter. Während nach römischem Recht der Staat sich nicht den Entscheidungen seiner Gerichte unterwerfen kann, ist in der Auffassung der alten Germanen „der König dem minsten gleich, wenn er unrecht thut". Erst in den letzten Jahrhunderten verschwand unter dem Einfluß der Romanisten die früher allgemein anerkannte Ansicht, daß der Kaiser von den Reichsgerichten Recht zu nehmen habe. Ebenso suchten die Landesherren, denen gegenüber die Unterthanen einen ausgedehnten Rechtsschutz hatten, mehr und mehr denselben zu beseitigen und die ihrem Streben nach vollkommener Selbständigkeit hinderliche Rechtskontrolle abzuschütteln. Größtenteils freilich gelang es den Ständen, den Landesherrn zur Unterwerfung unter seine eigenen Gerichte zu zwingen. Dies galt jedoch nur für einzelne Angelegenheiten (Kameralsachen). Gerade für die Eingriffe der Regierungsgewalt in die Rechtssphäre des Bürgers gab es keinen andern Schutz, als den durch die Behörden selbst, so daß in der That bis zur Mitte dieses Jahrhunderts die Verwaltung bei uns eine von den Gerichten unabhängige war.

Ein Vergleich mit den übrigen europäischen Staaten zeigt uns, daß eine volle und reine Durchführung eines der oben angeführten drei Prinzipien nirgends erfolgt ist, daß vielmehr auch hier das wirkliche Leben der graden Linien der Theorie gespottet hat. Zunächst ist der Irrtum weit verbreitet, als ob in England der Rechtsschutz durch die Gerichte ein sehr entwickelter sei. Es gibt dort eine bedeutsame politische Kontrolle durch das Parlament, welches früher als der höchste Rat der Krone erschien und heute in Einzelfällen durch Informationen und Interpellationen, wie im ganzen durch Prüfung der Staatsrechnungen ꝛc. die gesamte Regierung beaufsichtigt. Die administrativen Kontrollen sind sehr verschiedenartig im Gebiete des Selfgovernment und in den neugeschaffenen Gebieten der Armen- und Gesundheitsverwaltung gestaltet. Wie steht es nun mit dem ordentlichen Rechtswege? Gerade hierüber sind die unrichtigsten Anschauungen bei uns gäng und gäbe. Selbst eine Klage gegen den Fiskus gibt es nicht. Noch heute besteht die Erinnerung an das altnormannische Verwaltungsrecht, welches dem Unterthanen eine ver-

mögensrechtliche Klage gegen den Fiskus versagt. Jetzt gehören zwar diese Klagen vor die ordentlichen Gerichte, aber der König kann de iure sein fiat verweigern, und es wird ihm zur gnädigsten Erwägung die „petition" vorgelegt, ob das Recht seinen gewöhnlichen Lauf haben solle. Ebenso falsch ist die Annahme, daß gegen den Beamten, welcher seine Amtsgewalt überschreitet, eine Entschädigungsklage unbedingt zulässig sei. Dieselbe ist vielmehr ebenso, wie eine Regreßklage gegen den Staat im allgemeinen ausgeschlossen, und Gerichtspraxis wie Wissenschaft heben stets ausdrücklich hervor, daß die Haftung des Staates für seine Organe nicht gleich sei der der Herrschaft für ihr Gesinde. Nur bei formeller Kompetenzüberschreitung wird eine Klage gewährt; außerdem ist die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Beamten eine strenge, jedoch nicht erheblicher, als dieselbe etwa nach dem 28. Abschnitt unseres Reichsstrafgesetzbuchs konstruiert ist. Die eigentliche Verwaltungsrechtsprechung ist nun in der unteren Instanz auf das engste mit der Verwaltung verbunden. Der Friedensrichter, welcher keineswegs die Unabhängigkeit eines deutschen Justizbeamten besitzt, ist Verwalter und Verwaltungsrichter wie Polizeirichter in einer Person. Die Gerichtsbarkeit wird ausgeübt in einem summarischen Verfahren durch einen, ausnahmsweise durch zwei Friedensrichter. Die gerichtliche Oberinstanz über den Einzelrichter wie über die kleinen Sitzungen (petty sessions) bilden zunächst die Quarter Sessions, eine Art friedensrichterlicher Kollegialbehörde (vgl. oben Abschn. VI.). Hierüber gibt es nun allerdings eine Kontrollinstanz durch Gerichte, aber es sind lediglich die drei großen Reichsgerichte — court of Kings Bench, court of common pleas, court of the Exchequer — welche sie üben. Ueberdies ist die Form des Verfahrens eine sehr eigenartige, durch die sog. writs of certiorari, of mandamus, of habeas corpus etc., gewissermaßen eine Art Mandats- oder Reskriptenprozeß, welcher lediglich zur Regelung der Zuständigkeit oder zu erneuter formeller Prüfung führt. Die Reichsgerichte werden in neuester Zeit verhältnismäßig selten angegangen und ihre Entscheidungen beziehen sich jetzt im wesentlichen auf Grundrechte und Prinzipienfragen. Aus allem ergibt sich, daß eine Scheidung von Justiz und Verwaltung nirgends weniger scharf als in England durchgeführt ist.

Durch die strenge Trennung der Gewalten ist dagegen das französische System charakterisiert. Zunächst ruhte in der Revolutionszeit Verwaltung und Verwaltungsrechtsprechung bei denselben Organen, da die Einwirkung der Montesquieuschen Lehre die Kontrolle durch die Gerichte nicht zuließ. Die Umgestaltung erfolgte, wie die Organisation der Verwaltung überhaupt, durch die napoleo-

nische Gesetzgebung. Damit wird der Unterschied der Verwaltungssachen, welche im gewöhnlichen Instanzenwege der Hierarchie (voie gracieuse) erledigt werden, und der Verwaltungsstreitsachen (contentieux) eingeführt. Die französischen Verwaltungsgerichte sind in der niederen Instanz die conseils de préfecture, in der oberen der conseil d'état. Jene bestehen aus dem Präfekten und einzelnen Mitgliedern, welche in keiner Weise die Garantie der Unabhängigkeit bieten.

Der Staatsrat entscheidet zwar in besonderen Ausschüssen, ist aber niemals eine richterliche Behörde, vielmehr dauernd an der Verwaltung beteiligt. Die neuere Gesetzgebung hat seine Stellung etwas unabhängiger gestaltet, während unter dem Kaiserreiche seine Beschlüsse lediglich als Entwürfe galten, die der Bestätigung des Kaisers bedurften. Dieselbe ist allerdings, soviel bekannt, regelmäßig erteilt worden. Das Verfahren war bis 1862 sehr einfach; die wesentlichsten Kautelen fehlten, die Mündlichkeit, die Oeffentlichkeit, das ministère public. Nunmehr sind diese Faktoren eingereiht, und ist das Verfahren im einzelnen dem gewöhnlichen Zivilprozesse nachgebildet. Für den Umfang der contentieux gibt es keine Formel: um die Zuständigkeit der französischen Verwaltungsgerichte genau kennen zu lernen, müßte man das ganze französische Verwaltungsrecht durchgehen. Die Verwaltungsgerichte entscheiden, sofern es sich um die domaine public (öffentliche Straßen, Festungen ꝛc.) handelt, ferner über vielfache Obligationen des Staates aus Kauf, Tausch, Miete, über Ansprüche aus den Beamtenverhältnissen u. a. m. Das System ist jedenfalls ein sehr kompliziertes und die Abgrenzung vielfach eine prinziplose. Wenn die Vorzüge des französischen Systems in dem Vorhandensein einer besonderen Behörde für alle den Gerichten nicht zugewiesenen Streitigkeiten über öffentliche Rechte und in der fast immer gebotenen Möglichkeit bestehen, eine höhere, wenn auch nicht völlig, doch nahezu unabhängige Instanz zu betreten, so darf nicht verkannt werden, daß einmal jene niederen Behörden in keiner Weise die Garantie gerechter Rechtsprechung bieten und daß überdies im Vergleich zu anderen Staaten etwa die Hälfte der zur Zuständigkeit der contentieux gehörigen Angelegenheiten bei uns durch die ordentlichen Gerichte entschieden werden.

Eine Nachahmung des französischen Vorbildes wäre unangebracht gewesen. Nirgends mehr als im Verwaltungsrechte ist zu beachten, daß eine einfache Uebertragung von Rechtsinstituten geradezu verderblich ist und daß eine nationale (d. h. wenn es die Staatseinheit fordert, nicht gerade provinzielle) Anpassung erfolgen muß. Den einen erschien das französische Vorbild, welches ja immerhin besser war, als

das Bild, das sich in manchen deutschen Staaten zeigte, als Ideal — die liberale Doktrin dagegen verlangte die unbedingte Herrschaft der ordentlichen Gerichte, die Verwirklichung des Justizstaates, wie sie später in Italien und Belgien erfolgte, ohne sich sonderlich zu bewähren. In dieser Periode unklaren Strebens erschienen die Schriften des Berliner Rechtslehrers Rudolf Gneist, und es zeigte sich bald, daß die Theorie nicht wertlos ist, wenn sie von einem praktischen Manne verarbeitet wird. Die Schriften Gneists haben das Unzulängliche und Unklare jener Anschauungen aus den vierziger und fünfziger Jahren aufgedeckt, sie haben den Blick von den Einrichtungen der Bonapartes auf das stammverwandte England gelenkt. Sie haben — das darf nun, wo es in das Bewußtsein der Gebildeten als selbstverständlich übergegangen ist, gesagt werden — zuerst die Einseitigkeit jener liberalen Doktrinen und das Thörichte jener Wünsche nach der Knechtung der Verwaltung unter die ordentlichen Gerichte aufgedeckt und dargelegt, wie eine Verwaltungsgerichtsbarkeit nur in Verbindung mit der Selbstverwaltung möglich: Selbstverwaltungskörper als Verwaltungsgerichte und darüber ein oberster unabhängiger Gerichtshof des öffentlichen Rechtes, in ähnlicher Weise, wie die höchsten Gerichte des britischen Reiches.

Schneller als geahnt haben sich diese Ideen verwirklicht. Der Großstaat Preußen war zwar zu jener Zeit nicht der geeignete Boden, um jene aus preußischen Bedürfnissen erwachsenen Ideen zu beleben. Der Reaktionszeit war die Konfliktsperiode gefolgt, in welcher innere Reformen eine Unmöglichkeit waren. Dagegen schlugen diese Ideen in Baden, insbesondere in Heidelberg Wurzel. Hier hatte man zu jener Zeit, welche durch die Namen Vangerow, Bluntschli, Renaud bezeichnet ist, lebhaftes Interesse für die Wissenschaft und rasches Verständnis für die Fortschritte derselben. Ueberdies war Baden vermöge seiner geringen Ausdehnung wohl geeignet, die Verwaltungsgerichtsbarkeit am ersten zu verwirklichen. Und so wurde dieses Land im besten Sinne des Wortes Vorort und Versuchsfeld für die deutsche Verwaltungsreform. Das schon einmal (S. 70) erwähnte Gesetz vom Oktober 1863, welches mit Recht ein Markstein in der deutschen Verwaltungsgeschichte genannt wird, vermittelt den Uebergang jener wissenschaftlich gereiften Gedanken in die Praxis des Staatslebens und verwirklicht zum erstenmale auf deutschem Boden neben der Selbstverwaltung die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Es war ein erster Schritt auf dem Wege zur Vollendung des Verfassungsstaates, und er mußte mit Vorsicht geschehen. Die Unvollkommenheiten, welche dem Gesetze, wie jeder bahnbrechenden Normengebung, anhaften, hat man insbesondere in den letzten Jahren mit Erfolg zu beseitigen und

durch das Gesetz vom Jahre 1884 einen Ausbau jener Grundlagen versucht. Es war ein erster Schritt, aber er war ermutigend und anregend für alle deutschen Staaten. Mit der Fackel der Wissenschaft hatte Gneist diese dunklen Gebiete beleuchtet; in der Praxis des Staatslebens hatte man den Weg erschlossen — die übrigen Staaten brauchten nur diesem Vorgang zu folgen. Dies geschah, indem man sich mehr oder minder eng an das badische Vorbild anlehnte.

In Preußen erfolgte die Umgestaltung in Verbindung mit der gesamten Reorganisation der Verwaltung, deren integrierenden Bestandteil sie bildet. Aehnlich wie unter dem ancien régime in Frankreich hatte auch hier jede Verwaltungsbehörde eine Gerichtsbarkeit, die sich mit ihrem Verwaltungsressort deckte. Die Steinsche Verordnung vom 26. Dezember 1808 hat auch für dieses Gebiet Bedeutung, insofern sehr viele Angelegenheiten den ordentlichen Gerichten zugewiesen werden, und es ist bekannt, daß unter allen europäischen Großmächten Preußen in der Gewährung des Rechtsschutzes am weitesten ging. Als die neuen Verwaltungsgesetze vorgelegt wurden, war ursprünglich die Absicht, besondere Verwaltungsgerichte zu schaffen, nicht vorhanden. Sehr bald jedoch sah man ein, daß eine Trennung der Verwaltungsrechtsprechung von der Verwaltung wünschenswert sei, und es wurde diese grundsätzliche Absonderung durch das Gesetz vom 3. Juli 1875 vorgenommen, an dessen Stelle nunmehr die entsprechenden Paragraphen des Landesverwaltungsgesetzes getreten sind. 1875—79 folgte Hessen-Darmstadt, Württemberg und Bayern, und Oesterreich.

Werfen wir einen Blick auf die Organisation in den deutschen Staaten, so ergibt sich danach folgende verschiedenartige Gestaltung. Während in den kleineren deutschen Staaten und in Sachsen die Streitigkeiten des öffentlichen Rechts lediglich von Verwaltungsbehörden entschieden werden, finden wir im übrigen die folgenden Systeme:

1) Erstes System ist das österreichische, welches insofern eine gewisse Aehnlichkeit mit England aufweist, als dort die Organe für die Verwaltung und Verwaltungsrechtsprechung völlig identisch sind und nur außerhalb der ganzen Verwaltung ein unabhängiger, nicht in der Sache selbst erkennender Gerichtshof steht. Aber die unteren Organe in Oesterreich bieten keineswegs die Garantien des englischen Friedensrichters und der österreichische Verwaltungsgerichtshof ist lediglich Kassationshof. Da jedoch dieses Gericht in jedem Falle ausspricht, was objektiv Recht ist, wird unverkennbar eine Gleichmäßigkeit und Stetigkeit der Verwaltungsentscheidungen herbeigeführt, welche bisher nicht bestand. Abgesehen von dem Umstande, daß der Gerichtshof

lediglich Kassationshof ist, hat dieses System eine große Aehnlichkeit mit dem

2) württembergisch-bayrischen. Auch hier fallen in den unteren Instanzen die Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichte zusammen, und ist eine Mitwirkung von Ehrenämtern ausgeschlossen. Jedoch finden wir hier bereits für einzelne Angelegenheiten ein besonderes, dem gerichtlichen nachgebildetes Verfahren. In beiden Staaten bilden die höhere Instanz Verwaltungsgerichtshöfe, welche in der Sache selbst entscheiden. Das nach der allgemeinen Ansicht vollendetste ist das

3) System von Baden, Preußen und Hessen. Hier hat man die für die Entscheidung von Rechtssachen wünschenswerte Unabhängigkeit dadurch zu erreichen gesucht, daß man in der unteren Instanz diejenigen Behörden mit der Verwaltungsrechtspflege betraute, welche zum Teil aus Ehrenbeamten bestehen. Hierin liegt der Unterschied von dem zweiten System, während die Uebereinstimmung darin besteht, daß die unteren Gerichte zugleich Verwaltungsbehörden sind.

In Baden ist das einzige Verwaltungsgericht niederer Instanz der Bezirksrat; in Preußen bestehen zwei Instanzen, die erste der Kreisausschuß, die zweite der Bezirksausschuß. Er ist nach langen parlamentarischen Kämpfen an Stelle des Bezirksrates und Bezirksverwaltungsgerichts getreten. Es ist damit eine Behörde geschaffen, welche eine eigentümliche Mittelstellung einnimmt: sie besteht aus drei Elementen, dem Regierungspräsidenten, zwei ernannten Beamten, von denen der eine den sehr wenig zutreffenden Titel „Verwaltungsgerichtsdirektor" führt, und vier gewählten Mitgliedern. Der wesentliche Unterschied vom früheren Bezirksverwaltungsgericht liegt in dem Vorsitze des Regierungspräsidenten, der allerdings in bestimmten Fällen als behindert gilt.

Neben diesen Verwaltungsgerichten der Einzelstaaten erscheinen bereits auch Behörden, welche den Ansatz einer Verwaltungsrechtssprechung im Reiche beweisen: das Bundesamt für Heimatwesen zunächst zur Entscheidung von Streitigkeiten der Armenverbände verschiedener Staaten, das Reichseisenbahnamt, das Oberseeamt und das Reichsversicherungsamt. Immerhin ergibt sich, daß noch in einem großen Teile Deutschlands Behörden, wie wir sie soeben vorgeführt, völlig fehlen. Der Idealist könnte sich sehr wohl ausmalen, wie auch diese Gebiete mit Verwaltungsgerichten bedacht würden, wie sie sich dann — ähnlich wie dies nach der neuen Justizverfassung geschehen — zu Gerichtsgemeinschaften zusammenschlössen, ja wie vielleicht über diesen Gerichten in fernen Zeiten ein höchstes Reichsgericht thronte, als dessen erwünschtester Sitz ein Ort desjenigen Staates (sagen wir

z. B. Heidelberg) gewählt würde, in dessen Grenzen zuerst die moderne Verwaltungsrechtspflege erstand!? Das Wesentliche eines solchen Gerichtshofes wäre nur die Zusammensetzung aus geschulten Verwaltungsrichtern und die volle Unabhängigkeit, wie sie für unser Reichsgericht besteht.

Wir hoffen, daß ein solcher Ausblick uns nicht in den Ruf der Unwissenschaftlichkeit bringt. Freilich, es gibt Leute, welche leicht Anstoß an Derartigem nehmen, und so wenden wir unsern Blick wiederum von den Träumereien jenes Idealisten zu den festen Formen der Gegenwart. Da tritt uns aber, nachdem wir gesehen, wie die Verwaltungsrechtspflege zum Durchbruch gelangt und wie ihre Organe zur Zeit gestaltet, die eine Frage entgegen: welche Angelegenheiten gehören denn vor die Verwaltungsgerichte?

XIII.

Die Verwaltung soll eine Verwaltung nach Gesetzen sein. Die Rechts- und Interessensphäre des Einzelnen darf nur unter den gesetzlichen Voraussetzungen verletzt werden. Widersetzt sich der Einzelne den Anordnungen der Verwaltung oder deren Ausführung, so hat der Staat die Befugnis, den Widerstand durch Gewalt zu brechen. Aber aus dem vorangestellten Axiom ergibt sich von selbst, daß der Widerstand des Einzelnen gerechtfertigt sein kann, sofern die Behörde nicht rechtmäßig, d. h. gesetzmäßig handelt. Unser Recht kennt daher im § 113 des Reichsstrafgesetzbuchs nur die Bestrafung des Widerstandes gegen rechtmäßige Amtshandlungen, während gegen Maßregeln, die gesetzwidrig sind, der Widerstand erlaubt, die Handlung als eine Art Notwehr aufgefaßt wird. Jedermann weiß, daß ein solcher Widerstand für die staatliche Verwaltung höchst bedenklich und auch für den Einzelnen gefährlich ist. Ein weit sichereres und dem modernen Verfassungsstaate mehr entsprechendes Mittel ist die Verwaltungsklage.

Was ist nun die Verwaltungsklage und welches ist der *Gegenstand der Verwaltungsrechtsprechung*? Wir versuchen zunächst die negative Abgrenzung. Die Verwaltungsklage läßt sich auf den ersten Blick mit der Verwaltungsbeschwerde zusammenfassen als Rechtsmittel, durch welches eine Maßregel des Staates angefochten wird. Aber innerlich sind diese beiden Rechtsmittel sehr verschieden. Die Beschwerde gründet sich auf die Verletzung eines Interesses, welches zu verletzen der Verwaltung gestattet war, sie legt die Unbilligkeit oder Unzweckmäßigkeit einer Maßregel dar, sie geht nicht an eine richterliche Behörde, wird nicht im Streitverfahren erledigt. Nach der gegenwärtigen Gestaltung der Gesetzgebung ist übrigens auch dann eine Beschwerde (statt einer Klage) möglich, wenn wirklich ein rechtlich geschütztes Interesse verletzt ist. Eine solche Vermischung ist ebenso ungünstig wie die Ueberweisung der

Entscheidung von Beschwerden und Klagen an die gleichen Behörden, mögen dieselben auch verschieden verfahren.

Handelt es sich also grundsätzlich bei der Beschwerde um verletzte Interessen, so hat die Verwaltungsklage verletzte oder bestrittene Rechte zur Voraussetzung. In dieser Hinsicht kann sie mit der bürgerlichen Klage zusammengefaßt werden. Die Verwaltungsrechtsprechung ist Rechtsprechung, hat zum Teil dieselbe Aufgabe wie diese. Hier zeigt sich das Wesen des modernen Verfassungsstaates. Es gibt auch heute noch große Gebiete, wo die Verwaltung diskretionäre Gewalt hat; kein Teil der Verwaltung kann ohne diese bestehen; aber vielfach sind die Grenzen abgesteckt und feste Normen aufgestellt. Wo nun das Recht verletzt ist, da beginnt das Gebiet der Verwaltungsrechtsprechung. Es fragt sich aber vor allem, wo liegt hier die Grenze gegen die Thätigkeit der ordentlichen Gerichte? Dieselbe ist einfach zu bestimmen, sofern es sich um Strafsachen handelt. Alle Strafsachen gehören vor die ordentlichen Gerichte. Wenn ausnahmsweise aus Zweckmäßigkeitsgründen die Straffestsetzung vorläufig Verwaltungsbehörden überlassen wird, so ist der Grundsatz gewahrt, indem stets die Möglichkeit des Widerspruches gegen den Strafbescheid der Verwaltungsbehörde gegeben ist. Die Abgrenzung gegen die bürgerlichen Rechtssachen ist schwieriger. Bürgerliche Rechtsstreitigkeiten sind solche, bei denen es sich um Privatrechte (Vermögensrechte, Familienrechte) handelt. Damit gewinnen wir jedoch keinen Gegensatz; denn auch bei Verwaltungsrechtssachen kommen Verletzungen von Privatrechten in Frage. Auch das positive Recht gewährt nur wenig Anhalt, indem § 13 des Gerichtsverfassungsgesetzes den Begriff der bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten als einen gegebenen voraussetzt. Nur indirekt ist auch die verwaltungsrechtliche Begriffsbestimmung von der Reichsgesetzgebung beeinflußt, insofern § 4 des Einführungsgesetzes zur Zivilprozeßordnung Gegenstand und Art des Anspruchs als für die Beantwortung dieser Frage entscheidend hinstellt. Wir kennen daher keine Scheidung von Justizsachen und Verwaltungsrechtssachen nach der Stellung der Parteien, wie das französische Recht: auch mit dem Staate als Fiskus kann ein Zivilprozeß geführt werden. Wir unterscheiden bürgerliche Rechtssachen von denen des öffentlichen Rechts lediglich nach der Art des Anspruchs und nach der inneren Natur des Rechtsverhältnisses. Auch in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten sind oft Fragen des öffentlichen Rechts, z. B. die Gültigkeit völkerrechtlicher Verträge u. a. m. zu entscheiden. Die Sache bleibt darum vor die ordentlichen Gerichte gehörig. Auch unter den Rechten, welche der Staat verletzt, kann ein privates sein, aber das Verhältnis, welches durch diesen Eingriff

entsteht, ist stets ein öffentlichrechtliches. Inhalt und Antrag der Klage, innere Natur des gesamten streitigen Rechtsverhältnisses, das sind die entscheidenden Momente.

Wir haben auf diese Weise, hauptsächlich negativ, eine Bestimmung des Gegenstandes der Verwaltungsrechtsprechung gewonnen. Die Verwaltungsgerichte sind als ein neues Glied in unser gesamtes Rechtsleben eingefügt worden, und es handelt sich vor allem um die Bestimmung der Zuständigkeit gegenüber den bestehenden Behörden, den Verwaltungsbehörden und den ordentlichen Gerichten. Diese Abgrenzung kann auf verschiedenem Wege vorgenommen werden. Entweder kann die Gesetzgebung ein allgemeines Prinzip aufstellen, oder sie kann die einzelnen Gegenstände aufzählen (Dinumerationsmethode).

Die meisten Gesetzgebungen folgen der Enumerationsmethode und zählen die einzelnen Gegenstände auf, während z. B. die württembergische eine allgemeine Klausel anfügt. Ob nun dies oder jenes geschehen, von einem allgemeinen Standpunkte aus wird man wünschen, einen Ueberblick über die vor die Verwaltungsgerichte gehörigen Angelegenheiten zu gewinnen.

Die Praxis hilft sich neuerdings durch die beliebten Zuständigkeitstabellen; die Wissenschaft hat sich vielfach bemüht, die Grundlagen der Verwaltungsklagen übersichtlich zu gruppieren. Ueber diese Versuche möge die nachstehende Tabelle besseren Aufschluß geben, als eine weitschweifige Darstellung.

Die Verwaltungsstreitsachen

zerfallen:

---

nach E. Löning (S. 808 ff.)
in Streitigkeiten über:

I. das subjektive Recht des Staates auf Gehorsam, sofern bestimmte Voraussetzungen vorliegen;

II. das subjektive Recht:
- a) der Kommunalverbände oder
- b) einzelner Personen

auf Ausübung öffentlicher Funktionen;

II. die Mitgliedschaft im Staats- oder Kommunalverband;

IV. öffentlich-rechtliche Forderungen an den Staat auf bestimmte Leistungen;

V. Freiheitsrechte und ihre Beschränkungen:
- a) öffentlich-rechtliche Leistungen;
- b) Beschränkungen durch Polizeiverordnungen;
- c) Beschränkungen durch Entziehung von Privatrechten.

Die Verwaltungsstreitsachen zerfallen:

nach G. Meyer (S. 40 ff.):

I. in solche, bei welchen es sich lediglich um Aufrechthaltung objektiver Rechtsvorschriften handelt, d. h. es erfolgt die Anfechtung von Handlungen eines Verwaltungsorgans
   1. durch ein Verwaltungsorgan,
   2. durch Popularklage;

II. in solche, die zugleich den Schutz der individuellen Rechtssphäre bezwecken, und zwar der subjektiven öffentlichen Rechte
   1. von Privatpersonen:
      A. Feststellungsklagen,
      B. Klagen, die eine bestimmte Verwaltungshandlung z. Gegenstand haben:
         a. Anfechtung einer solchen (die z. B. eine Pflicht auferlegt — od. e. Befugnis entzieht),
         b. Erzwingung der Vornahme einer solchen (z. B. obrigkeitliche Akte — oder Gewährung von Leistungen);
   2. von Beamten:
      A. Feststellung der Beamteneigenschaft,
      B. Pflichten betr. (Disziplinarsachen),
      C. Rechte der Beamten betr.;
   3. der Korporationen:
      A. Feststellungsklagen,
      B. Auferlegung von Pflichten betr.,
      C. Geltendmachung von Rechten betr.

Systematik der subjektiven öffentlichen Rechte nach v. Sarwey (S. 119 ff.):

A. Rechtssphäre des Einzelnen als solchen:
   I. Körperliche Unversehrtheit;
   II. Persönliche Freiheit:
      1. Freih. d. räuml. Beweg.;
      2. Freizügigkeit;
      3. Verehelichungsfreiheit;
      4. Freiheit der wirtschaftlichen Bewegung:
         a) Zwang zur Thätigkeit, Schulzw., Arbeitszw.,
         b) Gewerbefreiheit ꝛc.;
      5. Freiheit der geistigen Bewegung;
      6. Beschränk. d. Ausübung von Vermögensrechten;
      7. Ordnung des Gebrauchs der öffentlichen Sachen;
      8. Sonstige Beschränkungen (Strafgesetze);
      9. Briefgeheimnis u. Hausrecht;
   III. Unverletzlichkeit der Vermögensrechte.

B. Genossenschaftliche Beziehungen:
   I. Genossenschaftliche Rechte:
      1. Staatsangehörigkeit;
      2. Gemeindebürgerrecht;
      3. Bes. Genossensch.-Rechte;
   II. Genossenschaftliche Pflichten:
      1. Pers. Leistungspflichten;
      2. Vermögensrechtliche Leistungspflichten.

C. Außerordentliche Vollmachten der Verwaltung.

nach v. Stengel (S. 387) in:

I. Streitigkeiten über öff. Rechte und Pflichten zwischen Privaten, Behörden, Korporationen.
II. Streitigkeiten, bei welchen es sich nur um Aufrechthaltung der Rechtsordnung handelt.
III. Disziplinarsachen.
IV. Angelegenheiten, bei denen es sich um Recht-, wie Zweckmäßigkeit handelt.
V. Angelegenheiten, bei denen es sich nur um Zweckmäßigkeit handelt.
VI. Schiedsrichterliche Sachen.
VII. Bürgerliche Rechtsstreitigkeiten geringfügiger Natur.

So viele Einteilungen und Schematisierungen nun auch versucht worden, so ergeben sich doch stets folgende große Gruppen: 1) diejenigen Sachen, bei denen es sich um Aufrechthaltung objektiver Vorschriften handelt, ohne daß direkt ein subjektives Recht verletzt ist; 2) die Ansprüche des Staates oder öffentlicher Korporationen an den Einzelnen; 3) die Streitigkeiten um subjektive Rechte der Privatpersonen, Beamten, Korporationen. Diese subjektiven Rechte können in Konflikt geraten mit dem Staate oder mit anderen subjektiven Rechten. Daraus ergeben sich hier vielfach Streitigkeiten, welche man zu den bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten zählen könnte; um aber eine einheitliche Rechtsprechung zu erzielen, war es nötig, nicht nur die Streitigkeiten der Genossen eines Verbandes mit der in Anspruch nehmenden Behörde, sondern auch die Streitigkeiten der Verbandsgenossen untereinander (z. B. nach tit. VIII, XVIII des preußischen Zuständigkeitsgesetzes bei Schulverbänden, Spritzenverbänden u. s. w.) den Verwaltungsgerichten zuzuweisen. Es sind zwar Vermögensrechte, aber nicht Privatrechte, welche hier in Betracht kommen; sie erhalten ein öffentlichrechtliches Gepräge dadurch, daß sie aus den genossenschaftlichen Beziehungen der Einzelnen erwachsen.

Wir haben danach im einzelnen etwa folgende Sachen, welche zur Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte gehören:

Erstens diejenigen Fälle, bei denen ein bestimmtes subjektives Recht gar nicht in Frage kommt. Nach der Ansicht von Gneist ist überhaupt die Aufgabe der Verwaltungsrechtsprechung die richtige Maßbestimmung, und nicht der Schutz individueller Rechte. Diese Ansicht ist nicht zutreffend, aber weniger einseitig als diejenige, welche lediglich den letzteren Schutz im Auge hat. Vielmehr ist das eine wie das andere Zweck der Verwaltungsrechtsprechung. Es gibt in der That Fälle genug, in welchen die Gesetzwidrigkeit einer Verwaltungshandlung angegriffen wird: solche Fälle sind im preußischen Rechte bereits mehrfach ausgebildet. Es hat eine kommunale Behörde einen Beschluß gefaßt, welcher gesetzwidrig scheint, ein Kollegium der Selbstverwaltung seine Befugnisse überschritten; sehr häufig hat dann ein Staatsbeamter das Recht, jene Beschlüsse zu beanstanden oder anzufechten: im letzteren Falle erscheint der Staat als Kläger, im ersteren als Beklagter im Verwaltungsstreitverfahren. Hier ein subjektives Recht konstruieren wollen, würde gekünstelt sein. Es handelt sich hier in der That darum, daß der Staat um seiner selbst willen das Recht aufrechterhalten will. Hier liegt eine eigene Art der Anfechtungsklage des öffentlichen Rechts vor, für welche eine Analogie in anderen Rechtsgebieten nicht gesucht werden darf. Der Rechtsgrund ist einzig und allein „die Verletzung

des bestehenden Rechts, insbesondere auch der von den Behörden innerhalb ihrer Zuständigkeit erlassenen Verordnungen", wie das preußische Landesverwaltungsgesetz § 126 sich ausdrückt. Wie nun der Beamte das Recht zur Anfechtung hat, so in besonderen Fällen, z. B. bei ordnungswidrigen Vollziehungen von Wahlen, auch der Einzelne — neben die Anfechtungsklage durch die höchsten Staatsbeamten tritt somit eine moderne Art der Popularklage.

Mit diesen Angelegenheiten im engsten Zusammenhang stehen die im § 114 des preußischen Zuständigkeitsgesetzes erwähnten Konzessionen, welche meistens fälschlich unter anderen Gesichtspunkten aufgefaßt werden. Jedenfalls handelt es sich hier nicht allein um ein subjektives Recht. Hier liegt vielmehr eine Vermischung der Rechts- und Interessenfrage vor, und es kann auf den ersten Blick zweifelhaft sein, ob hier überhaupt die Entscheidung des Verwaltungsgerichtes vom allgemeinen Standpunkte aus zu rechtfertigen ist. Man hat in neueren Gesetzen diese Entscheidung aus praktischen Gründen den Verwaltungsrichtern übertragen, zum Teil weil es hier vielfach auf genaue Auslegung der Begriffe des Gewerberechts ankommt.

Die zweite Gruppe sind diejenigen Fälle, in welchen es sich um subjektive Rechte handelt. Diese Art der Verwaltungsklagen nimmt den Hauptteil der Verwaltungsklagen überhaupt ein. Entweder liegen hier Einzelrechte im Streite mit den Anforderungen des Staates oder mit anderen Einzelrechten. Im letzteren Falle ist der Streit einem Zivilprozesse sehr ähnlich; da stehen sich zwei gleichberechtigte Parteien, z. B. zwei Armenverbände gegenüber, während es sich im ersteren Falle um einen Eingriff des Staates in die Rechtssphäre der einzelnen physischen oder juristischen Person handelt. In beiden Fällen kommen subjektive öffentliche Rechte in Frage. Dieser Umstand hat neuerdings dazu geführt, in Werken über Verwaltungsrecht die subjektiven öffentlichen Rechte ausführlich zu erörtern. Die Frage, ob es überhaupt solche Rechte gebe, darf als in bejahendem Sinne entschieden angesehen werden, wenn auch hin und wieder das Vorhandensein derartiger Rechte geleugnet wurde. Diese subjektiven Rechte sind nicht die „Interessen" selbst, aber sie sind wie alle Rechte bestimmt, vernünftigen Lebensinteressen zu dienen. Nennen wir Recht im subjektiven Sinne die vom objektiven Recht anerkannte und geschützte Freiheit der Einzelnen in der Verfolgung ihrer Lebensinteressen, so ist klar, daß das Gebiet der subjektiven Rechte so weit ist wie das Gebiet des Rechtes und des Lebens überhaupt. Ebenso ergibt sich, daß die Lehre von subjektiven öffentlichen Rechten keine Lehre des Verwaltungsrechts ist; sie gehört in das Verfassungsrecht, oder

noch besser in jenes Gebiet, welches man als allgemeine Rechtslehre bezeichnen kann. Im Grunde ist alles subjektive Recht ein Recht, das Recht der freien Bewegung und Kraftentfaltung; aber einmal kommt der Mensch „an sich" in Betracht mit seinem Leib und Leben, mit Freiheit und Ehre, geistigen Gütern und materiellem Vermögen, sodann kommt er in Betracht als Glied eines Ganzen, der Familie, Gemeinde, des Staates. Dieser Gegensatz ist offenbar nicht der im Verwaltungsrecht so häufig betonte, denn dort wie hier sprechen wir vom Privatrecht, wie wir ja hierzu das Familienrecht rechnen. Der Gegensatz ruht vielmehr darin, daß die öffentlichen Rechte ihren Grund und Ursprung in der Zugehörigkeit zur staatlichen Gemeinschaft haben müssen; was dies nicht hat, ist Privatrecht.

Wieso kommt es nun, daß im Verwaltungsrecht so vielfach von den öffentlichen subjektiven Rechten gehandelt wird, wenn doch die Kategorie des „subjektiven Rechts" eine allgemeine ist? Der Grund liegt wohl darin, daß die Praxis der Verwaltung fortwährend mit diesen subjektiven Rechten, die also zum Teil gar keine „öffentlichen", sondern allgemeine sind, in Berührung und in Konflikt kommt, wie anderseits darin, daß die theoretische Feststellung dieser Rechte von einem anderen Standpunkte als im Privatrechte erfolgen muß. Bei der Feststellung vieler Privatbefugnisse kann man ausgehen vom Willen und Interesse des Einzelnen: schon im Familienrecht ist dies nicht mehr möglich; ja selbst auch in anderen Privatrechtsgebieten wird oft nicht allein die Rücksicht auf den Einzelnen, sondern zugleich die auf die Verkehrsinteressen (z. B. im Handelsrecht) maßgebend sein (vgl. S. 23). Im öffentlichen Rechte aber erscheinen die Befugnisse der Einzelnen überhaupt in ganz anderem Lichte: wir haben in Theorie wie Praxis meistens negativ festzustellen, inwieweit ein allgemeines subjektives Recht eingeschränkt ist. Denn wenn auch der formelle Charakter des subjektiven Rechtes hier derselbe ist wie überall, so ist doch der Zweck des Rechtes ein anderer, da alles öffentliche Recht um des Ganzen willen da ist. Daraus aber, daß der Umfang eines solchen Rechtes gewöhnlich aus den gesetzlichen Beschränkungen am besten festgestellt werden kann, herleiten wollen, es gäbe überhaupt so wenig öffentliche Rechte, wie Rechte des Gehens u. s. w., heißt das Kind mit dem Bade ausschütten. Freilich ist zu beachten, daß die Lehre von den öffentlichen Rechten im Verwaltungsrecht nur die Anwendung einer größeren Kategorie auf ein bestimmtes Gebiet ist.

So treten uns allerdings die subjektiven öffentlichen Rechte im Verwaltungsrechte am meisten entgegen. Man sucht daher vielfach nach einer Einteilung, welche jedoch sehr mannigfaltig ausfallen kann.

Man kann die verschiedenen Verwaltungsklagen aus subjektiven Rechten nach den Trägern der letzteren gruppieren: als solche erscheinen entweder der Staat, seine Beamten und die Korporationen des öffentlichen Rechtes, die Gemeinden und Verbände oder die Privatpersonen; und wiederum treten entweder diese physischen oder juristischen Personen untereinander als Parteien auf oder sie stehen dem Staate gegenüber. Man kann einen rein formellen Ausgangspunkt wählen und die Klagen nach dem äußeren Zwecke anordnen. Man wird dann zu beachten haben, daß die Verwaltungsklagen eine bestimmte Verwaltungshandlung zum Gegenstande haben, und zwar 1) bezwecken eine solche anzufechten, etwa weil dadurch ein Recht entzogen, eine Leistung, z. B. Quartierlast, auferlegt ist. Dies sind Anfechtungsklagen, welche sich von den oben erwähnten dadurch unterscheiden, daß nicht jeder Beliebige, sondern nur eine bestimmte Person sie anstellen kann. Sodann können die Klagen 2) die Vornahme eines Verwaltungsaktes, z. B. die Beurkundung eines Todesfalles, Gewährung einer Unterstützung 2c. erzwingen wollen. Neben diese beiden Arten treten dann 3) Feststellungsklagen des öffentlichen Rechts, welche die Frage, ob eine Person eine öffentlichrechtliche Eigenschaft (Wählbarkeit) oder ein öffentliches Recht besitzt, entscheiden sollen. Ferner kann man nach der Art des Eingriffes seitens des Staates in die Freiheitssphäre des Einzelnen einen Ueberblick zu gewinnen suchen: Leistungen werden gefordert oder Privatrechte entzogen, öffentliche Rechte bestritten oder beschränkt. Schließlich wird man einen Einteilungsgrund in der materiellen Verschiedenheit der einzelnen öffentlichen Rechte finden dürfen. Man hat von jeher bei diesen zwei ganz verschiedenen Gruppen auseinandergehalten die Rechte, welche sich aus der Stellung der Einzelpersönlichkeit als solcher, und die, welche sich aus deren genossenschaftlicher Stellung ergeben, jene die bürgerlichen oder Grundrechte, diese die politischen genannt. Während die letzteren hauptsächlich als die Rechte der Zugehörigkeit zum Staats- und Gemeindeverbande, als Wahlrechte, Standesrechte u. s. w. erscheinen, gilt von dem ersteren das oben Gesagte, daß sie nicht öffentliche und nicht private, sondern allgemeine Rechte sind. Im Verwaltungsrechte erscheint hier neben der körperlichen Unversehrtheit und neben der Unverletzlichkeit des Privateigentums, welche nur so weit geht, als die öffentlichen Interessen es gestatten, vor allem die persönliche Freiheit. Der juristische Begriff der Freiheit ist anerkanntermaßen der der beschränkten Freiheit. Wie die Vermögensrechte weichen müssen vor dem öffentlichen Interesse (Eisenbahnbau), so ist auch alle persönliche Freiheit beschränkt. Wir können uns keinen Staat denken, in welchem der Einzelne volle Freiheit im Sinne der Kommunisten

hätte. Dieser Staat würde eher einer großen Gefängnißanstalt als dem gleichen, was wir Staat nennen. Nirgends mehr als im Verwaltungsrechte treten uns die Beschränkungen der Freiheit deutlicher und häufiger entgegen. Man spricht von der Freiheit der räumlichen Bewegung, von wirtschaftlicher und geistiger Freiheit; aber dort treten uns die Beschränkungen der Freizügigkeit aus kommunalem und kirchenpolitischem Interesse, die Beschränkungen der Eheschließung, der Gewerbefreiheit, der Preßfreiheit entgegen. Alle diese Rechte bestehen in der That nur, soweit sie nicht beschränkt sind; aber im modernen Verfassungsstaate bestehen sie in der That vollkommen, soweit sie nicht *gesetzlich* beschränkt sind. Diesen Rechten stehen zahlreiche Pflichten, teils sachlicher, teils persönlicher, teils gemischter Natur gegenüber; sie bilden das Gegenstück zu jenen Rechten und können ebenfalls Gegenstand der Verwaltungsrechtsprechung sein.

Wir haben mit dieser Betrachtung den Gegenstand der Verwaltungsgerichtsbarkeit kennen gelernt. Die Gesetzgebungen der letzten Jahre haben nicht alle diese Sachen den Verwaltungsgerichten zugewiesen. Der größte Teil aber dieser Rechtsgüter ist geschützt: und wenn wir auf die bekannten Schemata des allgemeinen Teils der Pandekten blicken, so können wir Publizisten mit Stolz sagen, daß es uns heute nicht mehr schwer würde, ein ähnliches System von den Subjekten der öffentlichen Rechte, deren Entstehung und Endigung, und vor allem von deren Schutz aufzustellen.

Im Anschluß an diese Grundfragen hat sich bereits auch ein reiches formelles Recht entwickelt, welches dem Zivilprozeßrecht vergleichbar ist. Zahlreiche Bestimmungen über die Stellung der Parteien, die Beweiserhebung, die Fristen, die Verkündung der Urteile, die Rechtsmittel sind von den Gesetzgebungen getroffen worden, und ein völliges Verwaltungsprozeßrecht ist in der Bildung begriffen. Wenn die Einzelheiten dieses Gebietes vor allem nach dem positiven Rechte kennen zu lernen sind, so sei doch zum Schlusse noch auf eine Einrichtung von allgemeiner Bedeutung, die *Kompetenzkonflikte*, hingewiesen. Die komplizierte Regelung der Zuständigkeiten im modernen Staate führt häufig zu Zweifeln und der Streit, ob eine Angelegenheit Justiz- oder Verwaltungssache, wird Kompetenzkonflikt genannt. Er kann vorliegen, wenn zwei verschiedene Behörden die Kompetenz für sich in Anspruch nehmen (positiver Kompetenzkonflikt) oder wenn beide ablehnen (negativer Kompetenzkonflikt). Nach früherer (französischer) Auffassung war der Kompetenzkonflikt eine politische Institution, um den ordentlichen Rechtsweg eventuell auszuschließen, und ein abhängiges Kollegium traf die Entscheidung. Nach anderen Systemen entscheiden der Staatsrat (so in Italien) oder die ordent-

lichen Gerichte. Nach gegenwärtigem deutschen Rechte, für welches die Normen reichsrechtlich (Gerichtsverfassungsgesetz § 17, Einführungsgesetz § 17) festgestellt sind, entscheidet ein unabhängiges Richterkollegium. Teils ist dies das obere Verwaltungsgericht, wenn es sich um Konflikte zwischen Verwaltungsgerichten und Verwaltungsbehörden, teils ein besonderer Gerichtshof, wenn es sich um solche zwischen den ordentlichen Gerichten einerseits und jenen beiden Behörden anderseits handelt. Der Kompetenzkonflikt wird von den höheren Verwaltungsbehörden erhoben; er erscheint sonach, zivilprozessualisch ausgedrückt, als die Intervention der öffentlichen Gewalt in einem Rechtsstreit durch Erhebung der Einrede der Unzulässigkeit des Rechtsweges; aber er erfolgt nur (im Unterschiede von der zivilprozessualischen Intervention) im öffentlichen Interesse. Dies gilt vom positiven Kompetenzkonflikt, während der negative überhaupt als ein Rechtsmittel der Parteien angesehen werden kann.

XIV.

Die bisherigen Betrachtungen nahmen den einzelnen Staat zum Ausgangspunkte. Die Umbildung der Gesellschaft, die Steigerung des Verkehrs, die Beschleunigung der Nachrichtenübermittlung von Land zu Land und von Ozean zu Ozean haben die Völker einander näher gerückt: durch Telegraphen und Dampfmaschinen hat die Menschheit gewissermaßen das sensitive und motorische Nervensystem für gemeinsames Fühlen und Wollen erhalten. Von den Verhältnissen des einzelnen Volkes schweift der Blick hinaus zu den übrigen Völkern, mit denen uns tausend Fäden verknüpfen. Genügte es früher, das Nötigste zu kennen, so regt sich jetzt der Drang, eine Vorbereitung für das Weitere und Weite zu suchen. Wenn die neuesten Begriffsbestimmungen der Publizisten in der Verwaltung die unmittelbare Thätigkeit für die Kulturaufgaben sehen, so ergibt sich von selber, daß diese Thätigkeit nicht auf den einzelnen Staat beschränkt bleiben kann. Unsere Zeit kennt eine große Summe solcher Aufgaben, welche nicht einem Volke eigentümlich sind, ja welche vielleicht von einem Volke nicht gelöst werden können. Wir fühlen es alle unbewußt, daß es solche Zielpunkte gibt: wir besuchen Weltausstellungen und reisen zu Kongressen aller Art, die bald in Lissabon, bald in Stockholm tagen. Wir lernen die Erzeugnisse fremder Industrien kennen und kommen mit den großen Geistern aller Völker in Berührung. Wir empfinden es bei solchen Gelegenheiten lebhaft, daß gemeinsame Interessen uns zusammenführen. Und diese Erscheinung zeigt sich auf allen Gebieten: wer von diesen Bewegungen nichts weiß, der sehe nur das Verzeichnis der Vereinigungen durch, welche gelegentlich der letzten Weltausstellung in Paris „tagten", und er wird belehrt und bekehrt sein. Nach dem Gesagten wird es nicht unbegreiflich erscheinen, daß man seit einigen Jahren beginnt, von „internationaler Verwaltung" und einem internationalen Verwaltungsrecht zu sprechen. Man mag diesen Ausdruck tadeln.

oder ihn mißverständlich erachten; für den, der wahrhaft der Wissenschaft und dem Leben dient, gilt die Devise des rechtswissenschaftlichen Zentralblattes, das Wort des Carteſius: non laudare nec vituperare sed intellegere.

Der Grundgedanke der internationalen Verwaltung wurde zuerſt nachdem er von Kaltenborn 1847 angedeutet war, von R. v. Mohl 1860 energiſch verfochten und iſt dann insbeſondere von L. v. Stein aufgenommen und in dem trefflichen völkerrechtlichen Werke von Martens verwertet worden. Was bedeutet nun dieſe internationale Verwaltung? Es bedeutet dieſer Ausdruck, daß eine Reihe von Kulturintereſſen, deren Befriedigung Ziel der ſtaatlichen Verwaltung iſt, der europäiſchen Staatengeſellſchaft gemeinſam, und daß die Bedingungen für die Entwicklung und das Fortſchreiten nicht nur in einem Volke, ſondern auch in anderen gegeben ſind. Hierin iſt aber jedenfalls etwas Richtiges enthalten. Unſer Zeitalter charakteriſiert die Ergänzung des einzelſtaatlichen Lebens durch die große Völkergemeinſchaft. Eine ſolche Gemeinſchaft beſteht; ſie iſt nicht im Altertume und nicht im Mittelalter vorhanden geweſen; erſt unter der mächtigen Entfaltung der materiellen Intereſſen und der gewaltigen Vermehrung geiſtiger Berührungspunkte hat ſie ſich entwickelt. Man kann daher in der That auch von internationaler Verwaltung ſprechen. Richtig aufgefaßt heißt dies, daß in keinem Staate der europäiſchen Kulturwelt die Ziele der ſogenannten inneren Verwaltung erreicht werden können ohne Berückſichtigung einer Menge außerhalb des Einzelſtaates liegender Faktoren. Notwendigerweiſe ergibt ſich alſo bei der Verwirklichung der Lebensaufgaben der Staaten eine Abhängigkeit dieſer von einander: der eine ſucht beim andern Hilfe, keiner findet bei ſich allein alle Erforderniſſe zur Erfüllung ſeines Berufes, eine Reihe gemeinſamer Ziele werden mit gemeinſamem Mittel erreicht. So können wir einen Vergleich ziehen, der allerdings wie jeder Vergleich etwas hinkt: wie der einzelne Menſch das geahnte Ziel ſeines Daſeins nicht erreicht, wenn er gleich jenen Säulenheiligen der Märtyrerzeit aller Welt und allem Verkehr entſagt, ſo entſteht auch für die Staaten ein höheres Leben und die Möglichkeit ihren Beruf zu erfüllen erſt durch den Eintritt in die internationale Gemeinſchaft. Dieſe iſt „die freie Verbindung unter den Staaten zur höchſten Ausbildung ihrer Kräfte und Befriedigung ihrer vernünftigen Bedürfniſſe durch gemeinſame Thätigkeit“. Man fragt nun wohl, wo iſt das Recht dieſer Gemeinſchaft? Da ſind wir allerdings nicht im Zweifel, zu ſagen, daß der Inbegriff der die Verwirklichung dieſer Gemeinſchaftsidee regulierenden Rechtsnormen das Völkerrecht iſt.

Demnach ist von dem höheren Standpunkte wissenschaftlicher Systematik das internationale Verwaltungsrecht nach seinen Grundsätzen, seinem Inhalte, seiner Entstehung ein Teil des Völkerrechts. Anderseits darf der Praktiker mit Grund behaupten, es sei das internationale Verwaltungsrecht Teil des „innern" Verwaltungsrechts: insofern die unter den Staaten vereinbarten Rechtssätze in das positive Recht dieser Einzelstaaten übergehen, werden sie allerdings inneres Verwaltungsrecht dieser Staaten, und es macht keinen Unterschied, ob ein Hafenbeamter die Prüfung eines Meßbriefes nach der Schiffsvermessungsordnung und ihren Ergänzungen oder nach den hierauf bezüglichen Verträgen vollzieht, ob ein Strandbeamter das Gesetz oder die Verträge über Kabotage in Anwendung bringt; diese wie jene sind für ihn gleich bindend.

Damit ist klar geworden, was man unter internationalem Verwaltungsrecht versteht. Wenn es sich nun fragt, welche Grundsätze für dies eigentümliche Gebiet gelten sollen, so ist kein Zweifel, daß hier sich verschiedene Ideenkreise durchschneiden. Wo das Verwaltungsrecht des Einzelstaates geregelt wird, da handelt es sich um das Verhältnis des machtvollen Gemeinwesens zu seinen Unterthanen; hier handelt es sich um die Ordnung der Beziehungen eines souveränen Staates zu der Staatengemeinschaft. Die Rechtsordnung derselben ist keine andere, als die menschlicher Gesellschaften überhaupt. Jeder Staat tritt in diese Gemeinschaft ein mit all jenen Eigentümlichkeiten, welche seine Individualität ausmachen: jeder Staat hat seine besonderen Rechtsanschauungen, Kulturinteressen, jeder Staat sein nationales Gepräge. Auf der anderen Seite stehen die übrigen Staaten, ebenfalls mit ihren persönlichen Eigenschaften und Bestrebungen. Gilt nun zunächst im internationalen Verkehr der Grundsatz der Souveränität, Freiheit und Selbständigkeit der Staaten, so tritt von anderer Seite hinzu der Grundsatz der internationalen Gemeinschaft, welcher jene Freiheit und Selbständigkeit allüberall einschränkt und jeden Staat zwingt, dem andern Konzessionen zu machen. Keineswegs wird damit die Selbständigkeit der Staaten aufgehoben oder die Idee eines Weltreiches verwirklicht: nur wird neben und über jener Selbständigkeit die Gemeinschaftlichkeit von Interessen und Bestrebungen zur Geltung gebracht. Der leitende Gedanke für das, was man internationales Verwaltungsrecht nennen kann, ist also lediglich derjenigen Wissenschaft zu entnehmen, welche man bisher als Völkerrecht bezeichnete. Nicht das Einzelinteresse, sondern die solidarischen Interessen der Gesamtheit sind die treibenden Kräfte dieses Gebietes: nicht von der ja anzuerkennenden Souveränität des Einzelstaatwesens, sondern von der Völkergemeinschaft unserer Kultur-

welt ist auszugehen. Die nähere Ausführung dieser Grundsätze würde uns in das Völkerrecht hinüberleiten. Es genügt das Grundprinzip dabei angedeutet zu haben, daß das Ziel dieser Staatengemeinschaft in der Aufrichtung einer Rechtsordnung besteht, welche die friedliche und harmonische Entwicklung aller Glieder bei Bewahrung der vollen Achtung vor ihrem nationalen Interesse sicherstellt. Daß hierbei Kollisionen unvermeidlich, bedarf nicht der Erörterung. Kein Staat hat die Verpflichtung, materielle Güter ohne weiteres zu opfern, und doch werden wir verlangen können, daß, wo Weltinteressen auf dem Spiele stehen, auch der einzelne Staat der ihm natürlichen Selbstsucht Schranken setzt: man denke an die Konflikte der englischen Handelsinteressen mit den Anforderungen des internationalen Sanitätswesens. Immer wird es darauf ankommen, die Sonderrechte der Einzelstaaten mit dem Nutzen und Interesse der übrigen Staaten in Einklang zu bringen.

Die Aufgaben der internationalen Verwaltung und die dafür geschaffenen Rechtsnormen zu schildern, würde ebenfalls weit über das Ziel unsrer Betrachtungen hinausgehen. Jene sind so mannigfach, wie die Aufgaben der Verwaltung überhaupt. Ihr Recht ist in den internationalen Verträgen, unmittelbar auch vielfach in den auf Grund jener erlassenen Gesetzen enthalten. Innnerlich kann man etwa zwei Richtungen der internationalen Verwaltung scheiden: einmal handelt es sich um den Schutz gegen gemeinsame Gefahren, sei es daß diese elementarer oder persönlicher Natur; man kann hierher einerseits die Maßregeln z. B. gegen ansteckende Krankheiten, gegen Verbreitung der Reblaus u. s. w. rechnen, anderseits auch die Unterstützung, welche sich die Staaten in Bezug auf Auslieferung und Verfolgung von Verbrechern gewähren. Sodann aber handelt es sich positiv um Förderung gemeinschaftlicher Interessen, wie bei den Verkehrseinrichtungen.

Naturgemäß werden beide Funktionen vielfach ineinander übergehen. Und ebenso hat eine andere Scheidung nach den Rechtssätzen nur relative Bedeutung. Sehen wir uns das internationale Leben der Gegenwart an, so finden wir nämlich bald international gleiches, bald wirklich gemeinsames Recht. Wenn wir eine große Gleichheit der Behördenorganisation in den einzelnen Staaten erblicken, so hat dies für das internationale Verwaltungsrecht keine Bedeutung; schon wichtiger ist es, wenn wir in vielen Staaten ein übereinstimmendes Wechselrecht finden. Und doch sprechen wir im engeren Sinn von internationaler Verwaltung nur dann, wenn wirklich gemeinsame Interessen vorliegen, und wo diese, sei es direkt bestimmend, sei es indirekt beschränkend, für die Verwaltung des Einzelstaates in Betracht kommen.

Solche Interessen aber finden wir in allen Verwaltungszweigen. Wenn wir absehen von der Finanz- und Heeresverwaltung, in welcher an die Genfer Vereinbarungen des roten Kreuzes erinnert sei, und von der internationalen Rechtspflege mit ihren zahlreichen Verträgen über Verfahren und Vollstreckung, so tritt uns auf allen Gebieten der allgemeinen Verwaltung — hier zeigt sich recht, wie falsch das Wort „innere" Verwaltung — eine Modifizierung des inneren Verwaltungsrechtes durch das äußere, internationale entgegen. Die Vorbedingungen der Kenntnis der Verwaltungszustände werden auf internationalen statistischen Kongressen festgestellt. Im Bevölkerungs- und Armenwesen schafft die Berührung der Völker fortwährend neue Verträge, sei es über Paß- und Meldewesen, sei es über Aus- und Einwanderung. Die Erfolge der hygienischen Wissenschaft führten zu zahlreichen internationalen Maßnahmen: hier ist ein Gebiet, welches fast ausschließlich der internationalen Verwaltung gebührt, denn die großen Volksseuchen und die Infektionsgebiete sind nicht an die politischen Grenzen gebunden. Im Bildungswesen treffen ebenfalls nationale und internationale Elemente vielfach zusammen: Die Staaten treffen Vereinbarungen über Besetzung kirchlicher Aemter, über wissenschaftliche Expeditionen, über Ausgrabungen von Altertümern, über den Schutz litterarischer Werke. Ganz besonders aber steigern sich alle diese Beziehungen im wirtschaftlichen Leben der Völker. Die Gefahren, die der Landwirtschaft drohen, werden durch Maßnahmen auf Grund vielstaatlicher Konventionen bekämpft, die meteorologischen Beobachtungen weithin mitgeteilt, gleiches Maß und Gewicht eingeführt, Handel und Industrie, Bank- und Sparkassenwesen im Interesse der Gemeinschaft geregelt, selbst ein internationales Arbeiterrecht erstrebt, Post und Telegraphie über zwei Dritteile der Erde gleichmäßig gestaltet, die unterseeischen Kabel vor Beschädigungen geschützt, die Verwaltung des Seestraßenrechts, in welcher eo ipso die internationalen Momente vorwalten, durch Rechtssätze gefestigt. Man sieht, es sind gewaltige Aufgaben, deren Umrisse hier gezeichnet sind, und der Kenner weiß, daß für jedes der erwähnten Gebiete bereits eine Reihe von Rechtsquellen aufzufinden sind. Ja selbst neben den zahlreichen Verträgen entwickelt sich eine internationale „Verwaltungsusance", analog dem usus fori, da das wirkliche Leben nicht auf Verträge wartet.

Aber die Gegenwart ist auf dem angedeuteten Wege noch weiter fortgeschritten. Wir kennen seit einigen Jahrzehnten bereits eine Organisation der internationalen Verwaltung. Teils ist diese Organisation eine vollkommen freie: es sind zunächst Verbindungen von Fachleuten verschiedener Nationen, welche zu privaten Vereinigungen zusammentreten. Diese Kongresse sind heutzutage nichts

Seltenes. Bald lassen sich die Regierungen durch Delegierte vertreten, so z. B. bei dem sehr bedeutsamen Kongresse für die Wohlfahrtseinrichtungen in Paris 1878. Daneben aber bestehen schon festere Organisationen: die internationalen Verwaltungsvereine haben ihre bestimmten Kongresse und Konferenzen, ja zum Teil ihre internationalen Bureaus zur Vermittlung von Anträgen ꝛc. Das signifikanteste Beispiel hierfür ist der Weltpostverein mit seinem Bureau in Bern, dessen Nachbildung schon mehrfach, so kürzlich für das internationale Eheschließungswesen, vorgeschlagen, für das Eisenbahnfrachtrecht erstrebt wird. Neben alledem tauchten im 19. Jahrhundert auch besondere internationale Behörden, Kommissionen, auf; als erste derselben kann wohl die 1831 begründete Rheinschiffahrtskommission betrachtet werden; man denke ferner an die Donaukommission, die internationale Sanitätskommission u. a. m.

Wir haben durch die eben gebotenen kurzen Ausführungen die früheren Betrachtungen ergänzt. Es wird wenigstens dadurch klar geworden sein, was der Ausdruck „internationales Verwaltungsrecht" bedeutet, und daß zu den Aufgaben des Einzelstaats vielfach in enger Verknüpfung solche der Staatengemeinschaft treten. Damit aber ist ein Gebiet angedeutet, welches allerdings in großartiger Weise das gesamte Rechtsleben der Gegenwart erweitert; über der einzelstaatlichen Verwaltung erscheinen die gewaltigen Kulturaufgaben der europäischen Völkerwelt, deren Lösung das Ziel der zukünftigen Geschlechter sein wird und welche der einzelne Staat unter Wahrung seiner berechtigten Eigentümlichkeiten anzuerkennen und mit zu erfüllen berufen ist.

Grundriß des Verwaltungsrechts.

Kurze Ueberſicht des Syſtems.

Erſtes Buch. Grundbegriffe.

Zweites Buch. Formelles Verwaltungsrecht.

I. 1. **Allgemeine Grundlagen.**
2. **Geſchichtliche Entwicklung.**

II. Der deutſche Verwaltungsorganismus der Gegenwart.
1. Reichsverwaltung.
2. Staatsverwaltung.
3. Kommunalverwaltung.
4. Verbände und Vereine.
5. Intereſſenvertretungen.

III. Die Polizei.

IV. Verfahren und Thätigkeit der Verwaltungsbehörden.

V. Die Verwaltungsgerichte.

Drittes Buch. Die einzelnen Zweige der Verwaltung.

I. Die Verwaltung und das phyſiſche Leben.
1. Bevölkerungsweſen.
2. Armenweſen.
3. Geſundheitsweſen.
   a) Allgemeines. Behörden.
   b) Geſundheitspflege.
   c) Heilweſen.
4. Bauweſen und Unfallpolizei.

II. Die Verwaltung und das geiſtige Leben.
5. Bildungsweſen im weiteren Sinne.
   [a) Das kirchliche Leben.]
   b) Unterrichtsweſen.
   c) Wiſſenſchaft und Kunſt.
   d) Die Preſſe.
   e) Sittenpolizei.

III. Die Verwaltung und das wirtſchaftliche Leben.
6. Allgemeine Wohlſtandspflege.
7. Die einzelnen Wirtſchaftszweige.
8. Das Verkehrsweſen.

Anhang: Internationales Verwaltungsrecht.

Erklärung der Abkürzungen.

Annalen = Hirths Annalen, München (seit 1868).
A.L.V.G. = preußisches Verwaltungsgesetz vom 30. Juli 1883.
G. = Gesetz.
Gew.O. = Reichsgewerbeordnung.
Gn. § = Gneist, englisches Verwaltungsrecht, 3. Aufl.
H. Schulze = Schulze, preußisches Staatsrecht (1872, 1877).
Kr.O. = preußische Kreisordnung von 1872.
Laband = Laband, Staatsrecht des Deutschen Reiches (1876—1882).
L. § = Loening, Lehrbuch des Verwaltungsrechts (1884).
M. § = G. Meyer, Lehrbuch des Verwaltungsrechts I. (1883.)
Marq. Hdbch. = Handbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (1883 ff.).
N. = Note.
O.V.G. = Entscheidungen des preußischen Oberverwaltungsgerichts (Berlin, Heymann).
Praktikum Nr. = Kirchenheim, Verwaltungsrechtspraktikum (1883).
Pr.O. = preußische Provinzialordnung.
R.G. = Reichsgesetz.
R.L. = Holtzendorffs Rechtslexikon.
R.V. = Reichsverfassung.
Rönne = Rönne, preußisches Staatsrecht, 4. Aufl., 1882—1884.
Sarwey § = Sarwey, allgemeines Verwaltungsrecht, bei Marquardsen I ² 1.
Schönberg = Handbuch der politischen Oekonomie, 2. Aufl., 1885.
Stein = Stein, Handbuch der Verwaltungslehre, 2. Aufl., 1876.
Stein I, II u. s. w. = Stein, die Verwaltungslehre (vgl. Litteratur bei § 11; zitiert nach der 1. Auflage).
Stengel, Organisation = Stengel, Organisation der preuß. Verwaltung (s. § 23).
St.W.B. = Bluntschlis Staatswörterbuch I.—III. Band. (kl. = kleines).
Str.G.B. = Reichsstrafgesetzbuch.
V. = Verordnung.
Zorn = Zorn, Staatsrecht des Deutschen Reichs. 1881, 1884.
Zust.G. = preußisches Zuständigkeitsgesetz vom 1. August 1883.

Erstes Buch.

Grundbegriffe.

---

§ 1. Begriff der Verwaltung. Verfassung und Verwaltung.

Schade, altdeutsches Wörterbuch (2. Aufl.) S. 1084. Sanders, deutsches Wörterbuch II S. 1468. Schmitthenner, Grundlinien des allgem. Staatsrechts (1845) S. 498. Bluntschli, Politik XI Kap. 1 S. 465. Zeitschrift f. d. gesamte Staatswissenschaft I, 191 (Hoffmann), XXXVIII, 220 (Stengel). Ullbrich, Rechtsbegriff der Verwaltung (Grünhuts Zeitschrift f. d. Privat- und öffentl. Recht IX S. 1). L. § 1. M. § 1. Stein S. 44. Sarwey § 1–4. G. Meyer bei Schönberg Bd. III. Leuthold in Marq. Hdbch. II, 2. S. 201.

§ 2. Justiz und Verwaltung.

Gn. § 42, 43. Gneist, vier Fragen zur deutschen Str.Pr.O. (1874). Bluntschli, St.R. S. 226, 299–365. Weitere Litteratur bei H. Schulze § 182 (II S. 275).

§ 3. Die Gebiete der Verwaltung.

v. Stengel, Organisation d. preußischen Verwaltung S. 2–6. Sarwey S. 48. Stein S. 53. Gareis in Marq. Hdbch. I 1 S. 185.

G. Meyer, Lehrb. d. deutschen Verwaltungsrechts Teil II. Stein, Lehre vom Heerwesen, Stuttgart 1872. Die Militärgesetze des Deutschen Reiches, Berlin 1878. Laband III 1. Zorn I S. 296–420. A. Wagner, Finanzwissenschaft. Stein, Finanzwissenschaft, 5. Aufl., 1885. Geffcken bei Schönberg II 1 ff. — Für auswärtige und Justizverwaltung vgl. die Lehrbücher des Staatsrechts.

§ 4. „Innere Verwaltung." Verwaltung und Polizei.

Pütter, institutiones iuris publici Germ. § 331, 335. Bluntschli, allgem. St.R., 5. Aufl., S. 273 (1. Aufl. 1851

S. 457). Zimmermann, deutsche Polizei im 19. Jahrh. (I 144). Funk, Auffassung des Begriffes Polizei (Zeitschr. f. d. ges. Staatswissenschaft 1873 S. 489). Rau, Begriff der Polizei (ebenda 1853 S. 605). Bluntschli, gr. Staatswörterbuch VIII S. 128. Weiske, Rechtslexikon VIII 180. Stein I 201 (1. Aufl.) c/a I 320 (2. Aufl.). Stein S. 97. Gareis in Marq. Hdbch. I 1 S. 131. Rosin, Polizeiverordnungsrecht S. 74. H. Schulze II 523 (S. 518 weitere Litteratur). S. auch unten § 42.

§ 5. Staats- und Privatverwaltung.

Bluntschli, Politik I 470. Trendelenburg, Naturrecht § 179. Stein S. 117, 118. Gareis in Marq. Hdbch. I 1 180, 181. Wagner, Finanzwissenschaft I. Schäffle, Bau und Leben des sozialen Körpers IV S. 383—388.

§ 6. Entwicklung der Verwaltung in Leben und Wissenschaft.

Stein S. 108. H. Schulze II 507. Stein II. (Erster Abschnitt.) Hermann, Lehrbuch der griechischen Altertümer Bd. I, II, 3. Aufl. 1884; kurzes Lehrbuch 5. Aufl. 1884. Marquardt und Mommsen, Handbuch der römischen Altertümer: Mommsen, röm. Staatsrecht Bd. II. Marquardt, röm. Staatsverwaltung Bd. IV—VI. — J. J. Moser, von der Landeshoheit in Polizeisachen (1773); von der Kreisverfassung (1773) Kap. XIV. Pütter (vgl. § 5). Häberlin, Handbuch des Staatsrechts (1797) II S. 551. Leist, Lehrbuch des Staatsrechts (1803) § 173 ff. Gerstlacher, corpus iuris Germanici publici et privati (1783—1789) I Kap. 9.

Historisch wichtig, obwohl in den gebräuchlichen Lehrbüchern nicht angeführt: Regentenbuch, aus vielen trefflichen alten und newen historien mit sonderem fleiße zusammengezogen. Allen regenten und oberkeiten zu anrichtung und besserung erbarer und guter policey christlich und nötig zu wissen. es ist auch zu ende dis buches ein schön und herrliche rede Musonij des griechischen Philosophi zu ehren königlicher wirde ꝛc. verdeutscht durch Georg Lauterbecken. 223 S. fol. 1559. Neue Aufl. 1572 (enthält z. T. allgemeines Staatsrecht, im Kap. 4 über städtische Verwaltung viel Verwaltungsrecht). — Von Verbesserung des gemeinen Nutz Andrea Fritii 5 Bücher. Basel 1557.

Sehr interessant und wenig beachtet: Das ausgebildete arabische Polizeirecht im Mittelalter: Abderrhaman Ibn Nazr el Berawi Esch-Schaffii, „das Ende der Abstufung in dem Begehren der Polizei“ (aus dem 11. Jahrhundert). Vgl. Jahrbücher f. Litteratur (Wien 1838) Bd. LXXXIV S. 145. Hammer-Purgstall, Litteraturgeschichte der Araber I. Ausland LII (1879) S. 461 ff.

§ 7. Der Wohlfahrts- und Polizeistaat.

Stein II S. 11. Schulze II S. 510. Roscher, Geschichte der Nationalökonomik (1874) S. 440 ff. passim. Wolff, Christian (1679—1754), vernünftige Gedanken von dem gesellschaftlichen Leben der Menschen ꝛc., Leipzig und Frankfurt 1740 (5. Aufl.). Sonnenfels (1732—1817), Grundsätze der Polizei-, Handlungs- und Finanzwissenschaft, Wien 1819—1822 (8. Aufl.). Berg, G. v., Handbuch des deutschen Polizeirechtes I.—VII, 1802 (2. Aufl.).

§ 8. Der Uebergang zum „Rechtsstaat".

Mohl, R. v., die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates I—III, Tübingen 1843 (3. Aufl. 1866). Bähr, der Rechtsstaat (1864). Gneist, der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte 1872 (2. Aufl. 1879). Sarwey, die Verwaltungsrechtspflege (vgl. § 55) S. 23—45. Stein I 1 S. 294. Ihering, der Zweck im Recht I (1881) S. 344 ff. Sarwey § 5 ff.

§ 9. Das Verwaltungsrecht. (I. Die subjektiven öffentlichen Rechte.)

L. § 3, 4. Stengel, Organisation § 6. v. Gerber, öffentliche Rechte 1852; Grundzüge des deutschen Staatsrechts S. 34, 50. Ullbrich, über öffentliche Rechte (1875). Gierke in der Zeitschr. f. d. gesamte Staatswissenschaft XXX S. 296. Sarwey, das öffentliche Recht ꝛc. (1880). Loening, Jahrb. f. Gesetzgebung ꝛc., N. F., V 365. Schmidt, Grundlagen der Verwaltungsrechtspflege 1879 S. 21—32. H. Schulze I 352 bis 420. Seydel, Grundzüge der allgem. Staatslehre (1870). Gareis in Marq. Hdbch. I 1 S. 1—15, 149—162. Thon, Rechtsnorm und subjektives Recht (1878). Bierling, Kritik d. jurist. Grundbegriffe Bd. II (1883) S. 149—256.

§ 10. Das Verwaltungsrecht. (II. Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft.)

M. § 2. L. § 3, 5. Stengel, Organisation S. 10 und Zeitschrift (vgl. § 1) S. 256 ff. Laband II S. 198. Stein II. Mohl, die Polizeiwissenschaft I, Einleitung. — Liszt, Strafr. S. 559 c/a M. S. 6.

§ 11. Das Verwaltungsrecht. (III. Die Quellen desselben.)

Ueber die Quellen des öff. R. im allg. vgl. Litteratur bei H. Schulze, Einleitung in das deutsche Staatsr. § 9 S. 12 ff. Rönne §§ 13—28 (I S. 68—131). — L. § 48—53 (Litteratur daselbst § 51 S. 234 N. 3). Ueber Polizeiverordnungsrecht vgl. unten § 45. Lüders, das Gewohnheitsr. auf dem Gebiete der Verwaltung. Kiel 1863. „Ortsstatuten" R.L. II 972. O.V.G. V 376, VI 173, 258, 270.

Litteratur. (Vgl. L. § 6. M. § 4. Sarwey im Zentralblatt für Rechtswissenschaft III S. 66.)

1. **Zur Geschichte:** vgl. die zu §§ 6—8 zitierten Werke. **Systematische Darstellungen:** L. v. Stein (geb. 15. Nov. 1815), die Verwaltungslehre, 7 Teile (9 Abteilungen). Stuttgart 1866 bis 1883.

   I 1. Die vollziehende Gewalt. Allgemeines XI, 448 S. (1869). 2. Die vollziehende Gewalt. Die Selbstverwaltung X, 355 S. (1869). I. 3. Die vollz. Gewalt. Das Vereinswesen XII, 309 S. (1869). II. Innere Verwaltungslehre. 1. Bevölkerungswesen 1866 (neue Aufl. in Vorbereitung). III. Innere Verwaltung. 2. Gesundheitswesen. 2. Aufl. XV, 456 S. (1882). IV. Innere Verwaltung. 3. Das Polizeirecht XV, 198 S. (1867). V., VI. Das Bildungswesen. 1. System und Geschichte der alten Welt, 2. Aufl. XIX, 455 S. (1883). 2. Das Bildungswesen des Mittelalters. XVII, 541 S. (1883). 3. (1. Hälfte). Das Bildungswesen der Neuzeit XII, 530 S. (1884). — Die allgemeine Bildung und die Presse X, 150 S. (1868). VII. Die wirtschaftliche Verwaltung. 1. Entwährung, Grundentlastung 2c. XII, 348 S. (1868).

   L. v. Stein, Hdbch. der Verwaltungslehre und des Verwaltungsrechtes 2. Aufl. Stuttgart 1876. Inama Sternegg, die Verwaltungslehre in Umrissen. Innsbruck 1870. Gerstner, Grundlehren der Staatsverwaltung I, II 1. Würzburg 1862. 1864*).

   Mayer, F. F., Grundsätze des Verwaltungsrechts. Tübingen 1862. Rösler, Lehrb. des Verwaltungsrechts I, II. Erlangen 1872, 1873. E. Meier, das Verwaltungsr. in Holtzendorff's Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, systemat. Teil, 4. Aufl. Leipzig 1882. S. 1079—1186. Schönberg, Bd. III. Sarwey, in Marq. Hdbch. I² 1. G. Meyer, Lehrb. des Verwaltungsrechts I. 1883. E. Loening, desgl. Leipzig 1884.

2. G. Meyer, Lehrb. des deutschen Staatsrechts. Leipzig 1878. H. Schulze, Lehrb. des Deutschen Staatsr. I. Leipzig 1881. Laband, das Staatsr. des Deutschen Reiches. Tübingen 1876 bis 1882. Zorn, das Staatsr. des Deutschen Reiches I, II. Berlin 1881, 1884. Hue de Grais, Hdbch. der Verfassung,

---

*) Verzeichnis der verwaltungsrechtlichen Schriften von Rudolf Gneist (geb. 13. Aug. 1816): Englische Verfassungsgeschichte. — Das englische Verwaltungsrecht. — Selfgovernment, Kommunalverfassung und Verwaltungsgerichte in England. — Verwaltung, Justiz, Rechtsweg. 1869. Budget und Gesetz in England. 1867. — Das englische Grundsteuersystem. — Die preußische Kreisordnung. — Die konfessionelle Schule. — Die Selbstverwaltung der Volksschule. 1869. — Der Rechtsstaat und die Verwaltungsgerichte. — Vier Fragen zur Str.Pr.O. — Zur Steuerreform in Preußen. — Gesetz und Budget, konstitutionelle Streitfragen. — Die Simultanschule. — Die preußische Finanzreform durch Regulierung der Gemeindesteuern. 1881. — Genauere Titel s. § 2, 8 u. 18.

und Verwaltung. 4. Aufl. 1884. Grundriß der Verfassung und Verwaltung. 1884. Stöhr, Realrepertorium der Verwaltungsgesetzgebung des Reiches. Berlin 1883.

Elsaß-Lothringen. Ueber das französische Recht, vgl. § 18. Lehfeldt in Holtzendorff's Jahrb. Bd. I, II. Loening, die Verwaltung des Generalgouvernements im Elsaß. Straßburg 1874. Reichlin, die Gemeindegesetzgebung in Elsaß-Lothringen. 2. Aufl. Straßburg 1884. Reichlin, Polizeigesetzgebung. 2. Aufl. Straßburg 1885. Hack, der Polizei- und Sicherheitsdienst in Elsaß-Lothringen. 1885. Sammlung der in Elsaß-Lothringen in Geltung stehenden Gesetze (v. Althoff, Förtsch u. a.). 3. Bde. Straßburg 1880 u. 1881. Annalen 1884 S. 800.

3. Preußen. Rönne, das Staatsr. der preuß. Monarchie, 4. Aufl. 1881—1884. I—IV, insbes. Bd. IV. (Bd. V in Vorbereitung). H. Schulze, das preuß. Staatsr. I, II. Leipzig 1872—1877. Oesfeld, Preußen in staatsrechtl., kameralist. u. staatswirtschaftl. Beziehung I, II (populär). Breslau 1870. Grotefend, Grundriß des Verfassungsr ꝛc. 1870. Rönne u. Simon, die Verfassung u. Verwaltung des preuß. Staates; eine systemat. Sammlung aller gesetzl. Bestimmungen. Breslau 1843—1872.

(Verzeichnis der erschienenen Bände: Die Gemeindeverfassung. 1843. — Die Sicherheits- u. Ordnungspolizei, 2 Bde. 1840 bis 1841 (2 Ergänzungsbände 1844—1852). — Das Medizinalwesen, 2 Bde. 1844—1846 (2 Ergänzungsbände 1852 bis 1856). — Die Baupolizei, 3. Aufl. 1872. — Die Wegepolizei. 1852. — Die Gewerbepolizei, 2 Bde. 1852. — Die Landeskulturgesetzgebung, 2 Bde. 1853—1854. — Das Unterrichtswesen, 2 Bde. 1855. — Die früheren und gegenwärtigen Verhältnisse der Juden. 1843. — Das Domänen-, Forst- u. Jagdwesen. 1854.)

Illing, Hdbch. f. Verwaltungsbeamte. Düsseldorf, 3. Aufl., 2 Bde. 1883. Arnstedt, Hdbch. f. Verwaltungsbeamte in den Kreisordnungsprovinzen. Halle 1885. Mascher, die Polizeiverwaltung des preuß. Staates, 5. Aufl. Bernburg 1885. v. Stengel s. § 23.

Bayern. Pözl, Lehrb. des bayr. Verwaltungrechts, 3. Aufl. 1871 (Ergänzung 1874). Stadelmann, Gemeindeverfassung von Bayern. Bamberg 1883 3. Aufl. Seydel, Grundriß des bayr. Verwaltungsrechts. München 1883. Krais, Hdbch. der inneren Verwaltung im diesrhein. Bayern, 2. Aufl., 3 Bde. Würzburg 1881, 1882. Geib, Hdbch. f. Gemeindebehörden in der Pfalz, 2. Aufl. Kaiserslautern 1884.

Sachsen. Leutholb, sächs. Verwaltungsr. Leipzig 1878. Fischer, Verfassungs- u. Verwaltungsr. des Reiches u. Sachsens S. 21—67 (populär). Mosel, Repertorium des sächs. Verwaltungsr. 4. Aufl. (728 S.) Leipzig 1882 (1. Aufl. 1875, 180 S.). Funke, die Polizeigesetze des Königreichs Sachsen. Leipzig 1846—1864.

Bd. I. Organische u. formelle Bestimmungen. 1846.. Bd. II. Die Polizeigesetze. 1847. III. Medizinalpolizei. 1847. IV. Gewerbepolizei. 1847. V, VI. Nachträge 1856 u. 1864.

Bosse, Leitfaden f. die Gemeindevorstände. Im Auftr. des Min. des Innern. 5. Aufl. Leipzig 1884.

Württemberg. Sarwey, das Staatsr. des Königreichs Württemberg I (360 S.), II (583 S.). Tübingen, Laupp 1883. Riecke, Verfassung, Verwaltung und Staatshaushalt Württembergs. Stuttgart 1882. Reyscher, Sammlung der württemberg. Gesetze. Stuttgart u. Tübingen 1828—1851. Bd. XII—XV (Schulgesetze, Regierungsgesetze).

Baden. Neues Badisches Bürgerbuch von Wielandt, 4. Aufl. (998 S.). Heidelberg 1883. [Ergänzungsheft (440 S.) 1885.] Kopp, Wörterbuch z. Nachschlagen der in Baden geltenden Gesetze. Tauberbischofsheim 1873.

Hessen. Verwaltungsgesetze (amtl. Handausgabe). Darmstadt 1875. Zeller, Handb. der Verfassung u. Verwaltung. Darmst. 1885.

Für diese wie die übrigen deutschen Staaten vgl. die Nachweise in Marq., Hdbch.:

(III, 2. **Mecklenburg** v. Büsing. **Sachsen-Weimar** v. Meyer. **Oldenburg** v. Becker. **Braunschweig** v. Otto. **Meiningen** v. Kircher. **Altenburg** v. Sonnenkalb. **Coburg-Gotha** v. Forkel. **Anhalt** v. Pietscher. **Rudolstadt** v. Klinghammer. **Sondershausen** v. Schambach. **Waldeck** v. Böttcher. **Reuß ä. L.** v. Liebmann. **Reuß j. L.** v. Müller. **Schaumburg-Lippe** v. Bömers. **Lippe** v. Falkmann. **Lübeck** v. Klügmann. **Bremen** v. Sievers. **Hamburg** v. Wolffson.)

4. **Ausland:**

Oesterreich. Ullbrich, Lehrb. des österr. Staatsr. Berlin 1882 S. 411 ff. Ullbrich, Grundriß des österr. Verwaltungsr. Leipzig 1884. Gumplowicz, Verwaltungslehre. Innsbr. 1882.

Schweiz. Samml. der Bundesverfassung und der auf den 1. Febr. 1880 in Kraft bestehenden Kantonsverfassungen (amtl.). Bern 1880.

England, Frankreich vgl. § 18, 19.

Italien. Persico, principii di diritto amministrativo. Napoli, 3. Aufl. 1882. Arabia, la nuova Italia. Dir. costituzionale e amministrativo 1873. Garelli, il diritto amministrativo italiano. Lezioni (4. Aufl. 1872). Roselli, le sei leggi amministrative del regno d'Italia. Napoli 1875. Abellani, derecho amministrativo (6 Bände).

Spanien. Alcubilla, diccionario de la administracion española (mit weiter erscheinenden Nachträgen).

Portugal. Codigo administrativo. (Amtl. Ausgabe.) Lissabon. 1878.

Belgien. Giron, le droit administratif de la Belgique 1881. Bd. V. Le droit public 1884. Revue communale de Belgique. (Journal administratif.) Bruxelles, seit 1868.

Niederlande. Lenting, Nederl. staatsbestur etc. 5. Aufl. 'sGravenhage 1884. Oppenheim, handboek voor de beoefening van het nederlandsch gemeenterecht. Groningen 1883.

Dänemark. Goos & Nellemann, den danske staatsforvaltningsret.

Schweden. Naumann, sveriges staatsförfattningsrett. Ny uplage. Stockholm 1883.

Norwegen. Broch, le royaume de Norvège. Paris 1878.

Rußland. Grabowski, russ. Staatsrecht (in russ. Sprache) II, III. 1883.

Weitere Litteratur für das Ausland in dem Bulletin de la société de législation comparée, in Demombynes, les constitutions. 2. Aufl. Paris 1883, I, II (jedesmal der II. Abschnitt). Ferron, institutions municipales et provinciales comparées. Paris, Larose 1884 und in Marq. Hdbch. IV (im Erscheinen).

5. **Zeitschriften.**

Annalen des Deutschen Reiches, herausgeg. von Hirth u. Seydel (seit 1868).

Zeitschrift für Gesetzgebung und Praxis auf dem Gebiete des öffentlichen Rechts, herausgeg. von Hartmann (1875—1880).

Zeitschrift für die ges. Staatswissenschaft. Tübingen (seit 1844).

Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung ꝛc. I—IV. (1871—1876.) Neue Folge seit 1877. Bd. I—IV herausgeg. von Holtzendorff u. Brentano, von Bd. V an herausgeg. von Schmoller.

Deutsche Gemeindezeitung, herausgeg. von Stolp (seit 1861). Beilage dazu:

Archiv für Verwaltungsrecht [Erlasse, Entscheidungen ꝛc.] (seit 1876).

Die Selbstverwaltung, herausgeg. von Parey. Magdeburg, Faber.

Monatsschrift für deutsche Beamte. Grünberg, Weiß.

Preußen. Preußisches Verwaltungsblatt, herausgeg. von Binsel. Berlin, Drewitz (seit 1879, 52 Nr.).

Ministerialblatt für die innere Verwaltung. (Der Inhalt des Zentralblattes für das Deutsche Reich, der preuß. Ministerialblätter ꝛc. findet sich im „Reichsarchiv" und „preuß. Archiv", herausgeg. von Kayser u. Caspar. I. Berlin, Müller 1884.)

Bayern. Blätter für administrative Praxis, herausgeg. von Luthardt (seit 1851).

(Der Abdruck der Reichs- und Landesgesetze, Verordnungen ꝛc. in „Die bayerische Kanzlei", herausgeg. von Zängerle (seit 1874). Kempten, Kösel.)

Sachsen. Zeitschrift für Praxis und Gesetzgebung der Verwaltung, herausgeg. von Fischer (seit 1880).

Württemberg. Archiv für Recht ꝛc. mit Einschluß der Administrativjustiz, herausgeg. von Kübel u. Sarwey (seit 1859). Tübingen, Fues.

Baden. Zeitschrift für badische Verwaltung, herausgeg. von Wielandt (seit 1869, 26 Nr.). Heidelberg, Emmerling.

Hessen. Zeitschrift für Staats- und Gemeindeverwaltung, herausgeg. von Diemer (seit 1877). Mainz, Diemer.

Oldenburg. Zeitschrift für Verwaltung und Rechtspflege. Oldenburg, Stalling (1884, Bd. XI).

[**Oesterreich.** Zeitschrift für Verwaltung, herausgeg. von Jäger (seit 1868). (Mit Beilage: Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes.) Wien, Perles.

Zeitschrift für österr. Staats- und Kommunalverwaltung, herausgegeben von Wintersberger. Wien.

Zentralblatt für Verwaltungspraxis, herausgeg. von Geller (seit 1885). Wien, Perles.]

6. **Entscheidungen.**

Entscheidungen des Kgl. preuß. Verwaltungsgerichts (seit 1877). Berlin, Heymann.

Sammlung von Entscheidungen des Kgl. (bayr.) Verwaltungsgerichtshofes. München (seit 1879).

Hutter, Rechtsgrundsätze der Entscheidungen des bayr. Verwaltungsgerichts. Würzburg 1884.

Reger, Entscheidungen der Gerichte und Verwaltungsbehörden auf dem Gebiete des auf reichsgesetzlichen und gemeinrechtlichen Bestimmungen beruhenden Verwaltungs- und Polizeistrafrechts (seit 1881). Nördlingen.

[Erkenntnisse des Verwaltungsgerichtshofes (österr.), herausgeg. von Budwinski (seit 1875). Wien.]

v. Kirchenheim, Verwaltungsrechtspraktikum. (200 Rechtsfälle ꝛc.) Stuttgart 1883.

Zweites Buch.

Formelles Verwaltungsrecht.

Erstes Kapitel.

Allgemeine Grundsätze und konkrete Entwicklung.

I. Die theoretische Grundlage.

§ 12. Der Organismus der vollziehenden Gewalt.

Stein I S. 224 ff. Sarwey § 33 ff. L. § 11. Rönne § 98, 99 (I, 422 S.). Gareis in Marq. Hdbch. I 1 S. 170. Gneist, Gesetz und Budget S. 36 ff. S. 70. ff.

§ 13. Das Amtswesen im allgemeinen.

Preuß. Jahrbücher XXV S. 148 ff. 235 ff. 538 ff. Isaacsohn, Geschichte des preuß. Beamtentums I—III (1874—1884). Schmitthenner, zwölf Bücher v. Staate III (1845) § 152 ff. Held, Verfassungsrecht II S. 303—387. Rehm in Annalen 1884, 1885. Weitere Litteratur: L. § 24.

Reichsbeamtengesetz v. 31. März 1873 (Annalen 1876 S. 261 ff. 1877 S. 841 ff. 1881 S. 439 ff.)

Preußen. Rönne § 253—267. Preuß. Beamtengesetzgebung (Berlin, Guttentag 1882). F. Seydel, Ges. v. 21. Juli 1852 (Berlin 1883).

Bayern. Pözl, Verfassungsrecht § 198 ff.

Württemberg. Sarwey, Staatsr. II S. 256, Gaupp in Marq. Hdbch. III 1, 2 S. 84 ff.

Sachsen. Loticius, Verhältnisse der Staatsdiener (1878).

Baden. Ges. v. 30. Jan. 1819 und 26. Mai 1876. Schenkel in Marq. Hdbch. III 1, 3 S. 21.

Hessen. Gareis ebenda S. 66.

§ 14. Höhere Verwaltungsbeamte.

Quellen über die Vorbildung zum höheren Verwaltungsdienst:

Preußen. Ges. v. 11. März 1879. Regulativ v. 29. Mai 1879. Zirk.Reskr. v. 25. Mai 1882. (Sämtliche Quellen bei Herrfurth, das Ges. betr. die Befähigung f. den höheren Verwaltungsdienst ꝛc. Berlin 1884. Rönne § 256.)

Bayern. Verordn. v. 6. März 1830 (Reg.Bl. S. 581). Verordn. v. 5. Dez. 1850 (Reg.Bl. S. 945). Verordn. v. 25. April 1880 (Reg.Bl. S. 261). Erl. v. 19. Mai 1880 (J.M.Bl. S. 158).

Württemberg. Verordn. v. 10. Febr. 1837, 10. Juli 1845. Verf. v. 10. Febr. 1883. R. Gaupp, Verfassungsurkunde S. 37 ff.

Sachsen. Leuthold, sächs. Verwaltungsrecht S. 134.

Baden. Verordn. v. 3. Aug. 1880 (G.Bl. Nr. 29, 11. Aug. 1883).

Hessen. Verordn. v. 30. April 1879 und 17. Jan. 1880.

§ 15. Subaltern- und Unterbeamte.

Grundsätze f. die Besetzung der Subaltern- und Unterbeamtenstellen ꝛc.; in Kraft seit 1. Okt. 1882. (Ausgabe: Heymannsche Prüfungsreglements Nr. 19. Berlin 1883.) Vgl. Annalen 1882 S. 256. Rönne § 256 IV, § 257. Militärgesetze des Deutschen Reiches Abt. V S. 50 (Zivilversorgungsschein).

§ 16. Systeme des Behördenorganismus.

R. v. Mohl, Enzyklopädie der Staatswissenschaften § 98 S. 644. (Malchus, Politik der Staatsverwaltung I 1823.) Stein I S. 298. Rönne § 183. H. Schulze I 247. L. § 30. Denkschrift Steins v. Juni 1807. (Pertz, Steins Leben 2. Aufl. II 415 ff.) — Kl. St.W.B. I 395—407. — R.L. I 599 (Ehrenämter).

§ 17. Die Idee der Selbstverwaltung.

E. Meier in Holtzendorffs Enzyklopädie S. 1088—1099. Stein S. 33. Stein I 363. Gareis in Marq. Hdbch. I 1 S. 86. Bluntschli, Politik (vgl. oben § 1). H. Schulze § 126 (Bd. II S. 1, woselbst N. 1 einige weitere Litteratur). Stengel, Organisation der preuß. Verwaltung § 2. (Laband I 101. Zorn I 76. Dagegen L. S. 34. Rosin in Annalen 1883 S. 283 ff.)

II. Die konkrete Entwicklung.

§ 18. Der Verwaltungsorganismus in England.

Gneist, englische Verfassungsgeschichte. Berlin 1882. Gneist, das englische Verwaltungsrecht. 3. Aufl. I, II. Berlin 1883, 1884. (1. Aufl. Geschichte und Gestalt der Aemter in England 1857. 2. Aufl. 1867.) G. Meyer bei Schönberg III Nr. 3. E. Meier bei Holtzendorff S. 1141—1148 (daselbst S. 1142 weitere Litteratur). May, Verfassungsgeschichte Englands. II. Kp. 15. Büdinger, Vorlesungen über englische Verfassungsgeschichte (1880.) Burn, justice of peace and parish officer. The English citizen (13 kleine Bände). London Macmillan 1880 ff.

Insbesondere: Prail, central government; Chalmers, local government; Fowle, the poor law; Farrer, the state in relation to trade; Stanley Jevons, the state in relation to labour; Ilbert, justice and police; Crack, the state and the education; Pollock, the state and the land Vgl. Zentralblatt f. Rechtswissenschaft II 292, 374.)

Gneist, die neue Stadtverfassung v. London (Nord und Süd XXXII S. 170). Groß, Gilda Mercatoria. Göttingen 1883.

§ 19. Der Verwaltungsorganismus in Frankreich.

Batbie, traité thèorique et pratique de droit public et administratif. 8 Bände. Paris 1885

I—III. Introduction, droit public. IV. Administration (Organismus). V. Droit administratif. (Juristische Personen. Wegerecht. Eisenbahnen. Landwirtschaft. Forst- und Bergverwaltung). VI. Staatsservituten. Finanzverwaltung. VII. Enteignung. Verwaltungsgerichtsbarkeit. VIII. Répertoire administratif.

Ducrocq, cours de droit administratif I, II. (5. Aufl. 1881. Busoni et Huberson, Textes organiques du droit public administratif et civil (zum Gebrauch in der Praxis). Perier, traité de l'organisation etc. des conseils de préfecture. 2 Bde. Paris, Plon 1881. I, II. 2. Aufl. 1883. Block et Pontich, administration de la ville de Paris. Paris, Guillaumin 1884. Macé, la police parisienne. Charpentier 1884. Aucoc, conférences sur l'administration. 3 Bde. 3. Aufl. 1885. Glasson, éléments du droit français (1884) II S. 380—451. M. Block, dictionnaire de l'administration

française. 2. Aufl. 1878 ff. Blanche, dictionnaire général de l'administration. 2 Bde. 1884. Béquet, Répertoire de droit administratif. Paris (seit 1883).

Litteratur über das Municipalgesetz v. 5. April 1884:

Morgand, la loi municipale I. T. (Kommentar). Paris, Berger-Levrault 1884. Rendu, code municipal. 2 Bde. Paris, Pedone Lauriel. Lescuyer, manuel pratique d'administration communale (Kommentar z. Ges. v. 5. April mit dem Zirkular v. 10. April und 15. Mai 1884). Paris, Marchal Billard 1884. Dreyfus, manuel populaire du conseiller municipal (mit Text des Gesetzes).

Dayre, code formulaire de police administrative. Rolland 1883.

Weitere Litteratur: L. S. 26 N. 1. G. Meyer bei Schönberg (s. vor. Paragraph) und E. Meier a. a. O. S. 1148. Zeitschrift: Revue générale d'administration. Paris, Berger-Levrault.

§ 20. Der Verwaltungsorganismus in Deutschland (bes. Preußen).

Stein S. 86. Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg S. 19 ff. Litteratur bei H. Schulze S. 233 ff. (deutsches Staatsrecht S. 283). Vgl. auch Droysen, Geschichte der preuß. Politik.

§ 21. Behördenorganismus Friedrich Wilhelms I.

Bornhak, C., Geschichte des preuß. Verwaltungsrechts. 3 Bde. Bd. I bis zum Regierungsantritt Fr. Wilhelms I. (Berlin 1884.) Bd. II bis zum Frieden von Tilsit. (1885.)

Stengel, Organisation S. 51 — 65. Rönne § 184. H. Schulze § 77. Treitschke, deutsche Geschichte des 19. Jahrh. I S. 37—46.

§ 22. Die „Stein-Hardenbergsche" Gesetzgebung.

E. Meier, die Reform der Verwaltungsorganisation unter Stein und Hardenberg. 1881. Stengel, Organisation S. 66—93. Rönne §§ 185, 186 (III 54). Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg S. 33. H. Schulze I S. 82.

Pertz, Leben des Ministers v. Stein. 2. Aufl. (insbes. Bd. II). Denkschriften des Freiherrn v. Stein, herausgeg. v. Pertz. Berlin 1849. Treitschke, I S. 219—286.

§ 23. Die neuesten Reformen.

Gneist, Verwaltung, Justiz, Rechtsweg S. 35. H. Schulze I 99, II 72. Bluntschli, Denkwürdiges aus meinem Leben (1884) III S. 32.

Gneist, die preuß. Kreisordn. in ihrer Bedeutung ꝛc. 1870. Stengel S. 94—184. Rönne § 187. Die Organisationsgesetze der inneren Verwaltung in Preußen: Materialien. 4 Bde. (In Lieferungen.) Berlin, Heymann. Die neuen preuß. Verwaltungsgesetze, herausgeg. v. M. v. Brauchitsch (geb. 21. März 1837,

gest. 10. März 1882). 7. Aufl. v. Studt u. Braunbehrens. Berlin 1884. I, II. — v. Stengel, Organisation der preuß. Verwaltung. (655 S.) Leipzig 1884.

Hannover: Die preuß. Verwaltungsgesetzgebung f. Hannover herausgeg. v. Brüning. Hannover, Meyer 1884. (Brüning, Instruktion f. die Oberpräsidenten ꝛc. ebenda 1884. Brüning, Hannov. Städteordn. ebenda 1884. Ebert, Handbuch f. Gemeindebeamte 1885. Einzelausgaben der Kreisordn. ꝛc. Hannover 1884 u. 1885 ebenda.) Amtsordn. vgl. §§ 30, 31. (Hessen-Nassau: Gesetze in Vorbereitung.)

Zweites Kapitel.

Die allgemeinen Verwaltungsorgane.

§ 24. Reichs- und Staatsverwaltung; Staats- und Kommunalverwaltung.

Laband II S. 229. (Marq. Hdbch. II 1 S. 102.) Stengel, Organisation S. 19. L. S. 33. Tübinger Zeitschr. Bd. XXXIX S. 195.

§ 25. I. Die Reichsverwaltungsbehörden.

Uebersichten in Annalen 1870 S. 147, 671, 1871 S. 375, 1876 S. 348, 1877 S. 838. Vgl. auch die Handbücher des Staatsr. Laband Bd. I. Zorn Bd. I. Marq. Hdbch. II 1 S. 54 ff. Ges. v. 17. März 1878 (Annalen 78, 503; 82, 1—60). L. § 16.

(Für Elsaß-Lothringen: Ges. v. 4. Juli 1879 und Verordn. v. 23. Juli 1879, vgl. L. § 17. Marq., Hdbch. II 2 S. 230 bis 255 und die oben § 11 angeführte Litteratur.)

II. Die Staatsverwaltung.

§ 26. Einteilung der Staatsgebiete und Organisation im allgemeinen.

H. Schulze I 257. Stein I 337. G. Meyer, Staatsr. S. 256 ff. L. § 10. Inama-Sternegg in Tübinger Zeitschr. 1872 S. 520.

Preußen. Ges. über die allg. Landesverwaltung v. 30. Juli 1883. Ges. über die Zuständigkeit v. 1. Aug. 1883. Verordn. v. 30. April 1815. Ges. v. 19. März 1877. Erl. v. 30. April 1851. Verordn. v. 22. Sept. 1867. Ges. v. 20. Sept. und 24. Dez. 1866. Prov.Ordn. § 2 (vgl. Prov.Ordn. u. s. w. in den folgenden Paragraphen; Rönne § 178—182).

Baden. Ges. v. 5. Nov. 1863, 14. Juni 1884.

Bayern. Verordn. v. 17. Dez. 1825, 29. Nov. 1837, 24. Febr. 1862, 19. Juni 1879.

Württemberg. Kab.Ordre v. 8. Nov. 1816. Verordn. v. 28. Juni 1823. Verwaltungsedikt v. 1. März 1822. Ges. v. 16. März 1873.

Sachsen. Ges. v. 21. April 1873 (Ausgabe v. Bernewitz, Leipzig, Roßberg).

Heſſen. Verordn. v. 15. März 1879. — Vgl. die folgenden §§ 28 ff. und §§ 33 ff.

Ueber beſ. Behörden vgl. z. B. Rönne § 222—228. Sarwey, Staatsr. §§ 130, 131.

§ 27. Die Zentralbehörden.

Rönne § 188—203. H. Schulze I 249. Sarwey, Staatsr. II 123 ff. G. Meyer, Staatsr. S. 254 ff. Gr. St.W.B. IX 732. Fürſt Bismarck, Rede im preuß. Abgeordnetenhauſe v. 25. Jan. 1873 (Stenogr. Ber. II 764 ff.) Weitere Litteratur bei L. § 12.

Preußen. Publ. v. 16. Dez. 1808 § 31. Verordn. v. 27. Okt. 1810. A.Erl. v. 3. Juni 1814, 3. Nov. 1817, 17. April 1848, 7. Aug. 1878. Geſ. v. 13. März 1879.

Baden. Verordn. v. 6. Aug. 1817 und 20. April 1881.

Bayern. Verordn. v. 9. Dez. 1825, 16. März 1849, 1. Dez. 1871.

Württemberg. Ed. v. 18. Nov. 1817. Geſ. v. 1. Juli 1876.

Sachſen. Verordn. v. 7. Nov. 1831 § 4.

Heſſen. Verordn. v. 15. März 1871 § 4.

Exkurs über die verwaltungsrechtliche Bedeutung des Staatsrates: Hartmanns Zeitſchr. I 343 ff. Bluntſchli, allg. Staatsr. II 260. Marq., Hdbch. II 2 S. 245. Kl. St.W.B. III 395. R.L. III 756. Stengel, Organiſation S. 567. H. Schulze I S. 300. Sailer, der preuß. Staatsrat. Nach archival. Quellen 1884. 2. Aufl. Block, dictionnaire s. v. conseil d'état.

§ 28. Die Provinzialbehörden (in Preußen).

Stengel, Organiſation § 51. Rönne §§ 204, 205 (III S. 170). H. Schulze I S. 263—265. L. § 18.

Provinzialordn. v. 29. Juni 1875. Geſ. v. 22. Mai 1881. Inſtr. v. 23. Okt. 1817, 31. Dez. 1825. (Vgl. § 39.)

§ 29. Die Bezirksbehörden.

(Preußen: Regierungsbezirke; Elſaß-Lothringen: Bezirke; Bayern, Württemberg, Sachſen: Kreiſe mit Kreisregierung bezw. Kreishauptmannſchaft.)

Preußen. Verordn. v. 26. Dez. 1808, v. 30. April 1815. 23. Okt. 1817. Kr.Ordn. v. 31. Dez. 1825. Verf. 9. Febr. 1884. Geſchichte: H. Schulze I 266. (Stengel, Organiſation § 52. Rönne §§ 206 ff. III S. 186—240. L. § 19).

Baden. Geſ. v. 1863 § 22. Verordn. v. 20. Aug. 1864.

Bayern. Verordn. v. 17. Dez. 1825, 29. Nov. 1837, 19. Juni 1879, 24. Febr. 1862, 19. April 1862 (Pfalz).

Württemberg. Ed. v. 18. Nov. 1817. Inſtrukt. v. 21. Dez. 1819.

Sachſen. Geſ. v. 21. April 1873.

Heſſen. Geſ. v. 12. Juli 1874 § 117.

§§ 30 und 31. Die Kreisbehörden.

(Preußen: Landrat; Elsaß-Lothringen: Kreisdirektor; Bayern, Baden: Bezirksamtmann; Württemberg: Oberamtmann; Sachsen: Amtshauptmann; Hessen: Kreisrat.)

Geschichte: Bornhak, Geschichte des preuß. Verwaltungsr. I S. 273 ff. Lamotte, Abhandl. von den Landräten. Berlin 1793. Sammlung preußischer Ges. v. C.L.R. Rabe (1820 bis 1825). Bd. I Abteil. III (1746—1769) S. 240 ff. (Titel „Landrat" Kgl. Reskr. v. 27. Sept. 1701). Stengel § 53. Rönne, §§ 232—234.

Kreisordn. §§ 74 ff. (Hannov. Kr.Ordn. §§ 22 ff.) Regl. v. 17. März 1828 f. Rheinland-Westfalen. Kab.Ordre v. 10. Dez. 1836 f. Posen. Verordn. v. 22. Febr. 1867 f. Hessen-Nassau; v. 22. Sept. 1867 f. Schleswig-Holstein. Entwurf einer Instruktion v. 31. Dezbr. 1816 bezw. 24. Novbr. 1822 (abgedruckt z. B. bei Wachler, Kr.Ordn.; Hahn, Kr.Ordn. u. a. m.). Hannover'sche Amtsordn. vom 10. April 1859 (Brüning, Verwaltungsgesetze S. 103), — Bezeichnungen und Quellen bei L. S. 104 Nr. 4. Dazu für Württemberg Ges. vom 16. März 1872; f. Hessen Edikt vom 6. Juni 1832 u. Instrukt. vom 20. Sept. 1832. Elsaß-Lothringen Marq., Hdbch. II² S. 248.

Kreisausschuß (Baden: Bezirksrat; Sachsen: Bezirksausschuß). Preußische Kr.Ordn. § 135 ff. (vgl. Brauchitsch II S. 145 N. 286. Hannov. Kr.Ordn. § 87 ff. L. S. 105 vgl. § 37.)

§ 32. Die unteren Behörden (Preußen).

Amtsvorsteher: Stengel, Organisation S. 205—238, S. 341 bis 344. Kr.Ordn. § 46—63.

§ 32a. Die Behörden für den Stadtkreis Berlin.

L.V.G. §§ 1, 41—47. Pr.-Ordn. § 2. Kab.Ordre v. 26. Mai u. 5. Dez. 1821. Regl. v. 18. Nov. 1822. Kab.Ordre v. 16. Mai 1830. Verordn. v. 26. Jan. 1881 u. O.V.G. VIII 331 ff. Brauchitsch, Verwaltungsgesetze S. 48 ff. Stengel, Organisation S. 351 ff. Rönne §§ 230, 231 (III 298). [Vgl. auch Verwaltungsbericht des Kgl. Polizeipräsidiums von Berlin 1871 bis 1880. Berlin, Möser 1882.]

III. Die Kommunalverwaltung.

§ 33. Die Gemeinden (im allgemeinen).

Quellen u. Litteratur zu §§ 33—36. L. §§ 31, 32. H. Schulze, §§ 132, 138. R.L. II 42—67 (Quellenangabe S. 48 u. 67). E. Meier in Holtzendorff's Enzyklopädie S. 1099 ff.

Preußen. Westfäl. Landgemde.Ordn. v. 19. März 1856. Rhein. Gemde.Ordn. v. 23. Juli 1845 (Ges. v. 15. Mai 1856). Schleswig-Holstein: Verordn. v. 22. Nov. 1867. Hannover: Gemde.Ordn.

v. 28. April 1859. Kurheſſen: Gemde.Ordn. v. 23. Nov. 1834. Naſſau: 26. Juli 1854. Städteordn. f. die öſtl. Provinzen v. 30. Mai 1853, f. Weſtfalen 19. März 1856, Rheinprovinz 15. Mai 1856, Schleswig-Holſtein 14. April 1869, Frankfurt a. M. 23. März 1867, Neuvorpommern 31. Mai 1853, Hannover 24. Juni 1858. Kr.Ordn. §§ 4, 169—175 (Hannover. Kr.Ordn. §§ 4, 101, 102; Brüning S. 310—390).

Hohenzollern. Gemde.Ordn. f. Sigmaringen v. 6. Juni 1840, f. Hechingen v. 14. Okt. 1833. Städteordn. f. Hechingen v. 15. Jan. 1833. Vgl. Stengel § 38a. Hue de Grais, Hdbch. §§ 71—74. Kotze, die preuß. Städteverfaſſungen. 1879.

Baden. Geſ. v. 31. Dez. 1831, 28. Aug. 1835, 25. April 1851, 3. Mai 1858, 14. Mai 1870, 7. Juni 1874, 20. Febr. 1879. Städteordn. Geſ. v. 24. Juni 1874, 6. Febr. 1879, 16. Juni 1884. (Vgl. Wielandt, Hdbch. des badiſchen Gemeinderechts. I. Bd. 2. Aufl. Heidelberg 1882 II. Bd. f. § 70.)

Bayern. Gemde.Ordn. f. die Landesteile diesſeits des Rheins v. 29. April 1869. Gemde.Ordn. f. die Pfalz v. 29. April 1869 (Geſ. v. 19. Jan. 1872). Vgl. Seydel, Grundriß S. 11—66 u. oben Litt. zu § 11[3].

Württemberg. Edikt v. 1. März 1822. Geſ. v. 4. Dez. 1833, 18. Juni 1849, 17. Sept. 1853, 24. Jan. 1855, 23. Juli 1877, 8. März 1881 (Bürgerrechtsgeſetz in Vorbereitung). Vgl. Zeller, Hdbch. f. württemberg. Gemeindebehörden. 2. Aufl. 1871. Weinheimer, Verwaltung der Gemeinden. 1880. Sarwey I 341. Marq. Hdbch. III 1, 2, 171 ff.

Heſſen. Landgemde.Ordn. v. 15. Juni 1874. Städteordn. v. 13. Juni 1874. Vgl. Küchler, die Verwaltungsgeſetzgebung im Großh. Heſſen. II Bde. 1885.

Sachſen. Gemde.Ordn. (drei) v. 24. April 1873 (Ausgabe v. Boſſe). Vgl. Marq. Hdbch. II 2 §§ 176—187.

Stolp, Ortsgeſ., örtliche Satzungen ꝛc. Bd. I—XV. Berlin, Verlag der Gemeindezeitung (vgl. oben § 11 Nr. 5). — Zentralblatt f. ſtädtiſche Verwaltung (Nowack). Leipzig (ſeit 1884). — Hilfsmittel der Praxis: Allgem. deutſcher Gemeindeverwaltungskalender. Leipzig, Zechel. Schmitz, die Bürgermeiſterei- und Amtsverwaltung. Neuwied, Heuſer 1885.

§ 34. Die Landgemeinden und ihre Organe.

§ 35. Die Stadtgemeinden und ihre Organe.

§ 36. Gemeindevermögen und Gemeindehaushalt.

Reitzenſtein bei Schönberg III Abh. XI.

§ 37. Die Kreiſe.

Vgl. §§ 30, 31. Bornhak Bd. I. E. Meier, Reform S. 98 ff., 357 ff. L. §§ 41, 42, 47. Stengel, Organiſation §§ 31—44. Gneiſt, Kr.-Ordn. (vgl. § 23).

Preußen. Kr.Ordn. f. die sechs östlichen Provinzen v. 13. Dez. 1872 (19. März 1881). Vgl. Annalen 1873 S. 1271. Ministerialverfügungen 2c. v. 10. März 1873, 20. Sept. 1873, 19. Juni 1874, 1. Nov. 1879. Hohenzollern: Amts- u. Landesordn. v. 2. April 1873. Kr.Ordn. f. Hannover: 6. Mai 1884 (f. Hessen-Nassau in Vorbereitung). Posen: 20. Dez. 1828; Westfalen u. Rheinprovinz: 13. Juli 1827. Schleswig-Holstein (Kassel, Wiesbaden) Verordn. v. Sept. 1867.

Württemberg. Die Amtskörperschaften. Vgl. Amtsblatt des Ministeriums des Innern v. 1878. S. 158, 339, 356. Sarwey, Staatsr. I 356. L. § 42.

Zusatz über die württemb. „Ruggerichte" (Landes-Ordn. v. 11. Nov. 1621. Ruggerichts-Ordn. v. 15. Nov. 1844. Ausgabe v. Weinheimer 1882. Sarwey, Staatsr. II 375).

§ 38. Die Kommunalverbände in den übrigen Staaten.

Baden. (Kreise.) Ges. v. 1863 § 24—58.

Sachsen. (Bezirksverbände.) Ges. v. 21. April 1873.

Bayern. (Distrikte, darüber Kreise.) Ges. betr. die Distriktsräte v. 28. Mai 1852. Ausscheidungsges. v. 23. Mai 1846. Landratsges. v. 28. Mai 1852.

Hessen. Zweistufig (Kreise und Provinzen), Kr.Ordn. v. 12. Juni 1874. Regul. v. 26. Febr. 1875. Marq., Hdbch. III 1, 3 S. 98.

§ 39. Kommunalverbände höherer Ordnung (Provinzen) in Preußen.

Stengel, Organisation §§ 45—50. L. § 43. H. Schulze II 97. Prov.Ordn. v. 29. Juni 1875 (22. März 1881). Dotationsges. v. 30. April 1873. Ges. v. 8. Juli 1875. Zirk. v. 10. Juni 1873. Hannover: 7. Mai 1884. Posen, Westfalen, Rheinprovinz: Ges. v. 27. März 1824.

Als Handbücher für provinzielle Verwaltung vgl. z. B. Handbuch der Verfassung und Verwaltung des Provinzialverbandes von Schlesien. Breslau, Korn 1884. Provinzialhandbuch, rheinisches (hrsgb. v. Grotefend) T. II [T. I Personalien]. 1. Jahrg. Trier, Lintz 1884.

§ 40. IV. Die freie Verwaltung (Vereine, Verbände, Genossenschaften zu Verwaltungszwecken).

Stein I S. 520. Kl. St.W.B. III 818. Stengel, Organisation S. 13. R.Ges. v. 6. Juni 1870 § 3 (Lieferungsverbände) S. § 75 (Armenverbände). Vgl. über Armenvereine in Württemberg Sarwey, Staatsr. II S. 372. A.L.R. II 12 §§ 29, 30. O.V.G. VIII 175. L. S. 745 (Schulverbände). Preuß. Zust.-Ges. § 139 (Spritzenverbände). Preuß. Ges. v. 6. Juli 1875, 1. April 1879. Württemberg. Ges. v. 1875 § 13. Bad. Ges. v. 25. Aug. 1876 §§ 31—66. Französ. Ges. v. 21. Juni 1865. Elsaß-Lothring. Ges. v. 11. Mai 1877; (Wald-, Wassergenossen-

schaften ꝛc.). Vgl. Anschütz, Jahrb. des gemeinen Rechts III 396, 417. Bülow und Fastenau, preuß. Ges. über Wassergenossenschaften. Berlin 1879. L. § 90 M. S. 310 N. 14. R.L. I 838, III 1230—1264. Preuß. Ges. v. 28. Jan. 1848. Oldenburger Deichordnung v. 8. Juni 1855. Litteratur über Deichverbände s. L. § 179 (S. 690 N. 3). Mittermaier, Privatr. I 626. Richthofen, fries. Rechtsgeschichte S. 288 ff. passim. Hackmann, de iure aggerum (1690). Weiske, Rechtslexikon III 279. R.L. I 504 (vgl. unten § 92). Ueber Innungen s. § 129. Ueber Innungsverbände Gew.Ordn. § 102. Motive zur Gew.Ordn. (1883) S. 28 ff. Kommissionsber. S. 759.

§ 41. V. Anhang: Die Interessenvertretungen.

L. § 15, 127 (S. 525). M. § 99. R. v. Kauffmann, die Vertretung der wirtschaftl. Interessen 1879. Annalen 1883 S. 201. Preuß. Ges. v. 24. Febr. 1870 (Handelskammern). Statuten bei Rönne IV S. 661 N. 5. Baden, Ges. v. 11. Dez. 1878. Bayern, Ges. v. 17. Nov. 1876. Württemberg, Ges. v. 4. Juli 1871, Verordn. v. 15. April 1875, 29. Sept. 1880. Ueber den Handelskammerstreit in Preußen vgl. Praktikum Nr. 172, woselbst Litteratur S. 98. — Vertretung der landwirtschaftlichen Interessen vgl. § 116 Nr. 2. — R.Ges. v. 6. Juli 1884 § 11 ff. und die Kommentare dazu. Innungen s. §§ 40, 130. — Ueber den Eisenbahnrat Preuß. Ges. v. 1. Juni 1882. Bad. Ges. v. 4. Okt. 1880. Bayr. Ges. v. 16. März 1881. Württemb. Ges. v. 4. Juni 1878. Sächs. Ges. v. 9. Juli 1881. L. § 161 (S. 633). — Ueber Aerztekammern und Gesundheitsrat: Baden, Verordn. v. 7. Okt. 1864. 19. März 1882, 6. Dez. 1883. Württemberg, Ges. v. 30. Dez. 1875. Bayern, Ges. v. 10. Aug. 1871. Hessen, Ges. v. 28. Dez. 1876. Sachsen, Ges. v. 29. Mai 1872. L. S. 326.

Vgl. M. Block, dictionnaire de politique s. v. „conseils“.

Drittes Kapitel.

Die Polizei.

§ 42. I. Die Polizei. Begriff und Arten.

Vgl. außer den in § 4 angeführten Schriften Welcker, Staatslexikon. 3. Aufl. XI S. 632. Sarwey S. 64. Rönne §§ 109 bis 113, § 281. Förstemann, Prinzipien des preuß. Polizeir. Berlin 1869.

§ 43. II. Polizeibehörden und Vollstreckungsbeamte.

Rönne § 282 (IV 96). Hue de Grais, Hdbch. § 220 ff. Ges. v. 11. März 1850 (Bad. Ges. v. 1863 § 9).

Gensdarmerie R.L. II 76. L. § 56. M. § 7.

Preußen. Verordn. v. 30. Dez. 1820. Verordn. v. 23. Mai 1867.

Baden. Ges. v. 31. Dez. 1831.

Bayern. Verordn. v. 24. Juli und 12. Aug. (München) 1868. Verordn. v. 19. Dez. 1868.

Württemberg. Verordn. v. 5. Juni 1823.

Sachsen. Instr. v. 18. Juni 1850, Verordn. v. 18. Juni 1867.

Hessen. Verordn. v. 14. Mai 1880.

§ 44. Das Militär als Hilfsorgan der Verwaltung.

R.Verf. Art. 66.

Preußen. Verordn. v. 30. Dez. 1820 § 13, 7. Aug. 1835 § 4, 30. Dez. 1798. Ges. v. 20. März 1837. Instr. v. 8. März 1881. (Ges. v. 1835 und 1837 gelten auch f. Württemberg.)

Bayern. Ges. v. 4. Mai 1851. — Laband III 1 S. 71.

Die Militärgesetze des Deutschen Reiches. Berlin, Mittler 1878. Abt. VI. „Die bewaffnete Macht im Dienste der öffentlichen Ordnung" S. 165—199.

(Die Bürger als Hilfsorgane vgl. L. S. 258. R.Str.G.B. §§ 113 Abs. 3, 360 [10].)

III. Die Befugnisse der Polizei.

§ 45. Das polizeiliche Anordnungsrecht (Polizeiverordnungen).

Verordnungsrecht. M. § 3. Gn. §§ 11—14. R.L. III 84, 1059. L. §§ 50, 51. Laband II S. 198—212. O.V.G. IX 353, VIII 292, 331.

Preußen. Ges. v. 11. März 1850. L.V.G. §§ 136—145. O.V.G. IX 353. Rönne § 93 (I 381. Die Verordn. f. die einzelnen Teile der preuß. Monarchie IV S. 93 N. 3). Stengel, Organisation § 60. Rosin, das Polizeiverordnungsrecht in Preußen. (Brsl. 1882). Parey, das Polizeistrafverordnungsr. in Preußen. (Berlin 1882). Arndt, das Verordnungsr. (Berlin 1884). Rödenbeck, das Polizeiverordnungsr. in Preußen mit bes. Beziehung auf die Sonntagsruhe. Magdeburg 1885.

Bayern. Verordn. v. 4. Jan. 1872 (für München v. 2. Okt. 1869). Seydel, Grundriß S. 94 ff.

Baden. Ges. v. 23. Dez. 1871. (Einf.Ges. zum R.Str.G.B.) Verordn. v. 20. Aug. 1864. Verordn. v. 15. Sept. u. 20. Sept. 1864.

§ 46. Die polizeiliche Strafgewalt.

R.Str.Pr.O. §§ 453—458 und die Kommentare hierzu (R. d. Rg. II 18, V 570). — R.L. III 71 (Polizeistrafverfahren).

Preußen. Ges. v. 23. April 1883. Anweisung v. 8. Juni 1883 (Ausgabe v. Lang; Düsseldorf, Schwann 1883).

Baden. P.Str.G.B. v. 30. Okt. 1863. Ausgabe v. Bingner u. Eisenlohr 1864. Einf.Ges. v. 3. März 1879 §§ 124—143. Verordn. v. 11. Sept. 1879 (Bingner, das Einf.Ges. ꝛc. Heidelberg 1879).

Bayern. (Str.G.B. 1813 § 2. Ges. v. 10. Nov. 1861.) P.Str.G.B. v. 26. Dez. 1871 (herausgeg. v. Edel 1872, v. Staudinger 1880. Reger, die bayr. Polizeistrafgesetzgebung. Ansbach 1880.)

Württemberg. Erl. v. 27. Dez. 1871 u. 12. Aug. 1879 (Ausg.: Stiegele, die württemb. Ges. zur Ausführung der R.Str.Pr.O. Stuttgart 1879. Bitzer, das Polizeistrafr. Stuttgart 1878. 3. Aufl. Schicker, das Polizeistrafr. Stuttgart 1880. Weinheimer, Polizeistrafgesetzgebung 1878).

§ 47. Die polizeiliche Zwangsgewalt.

L. § 55. Rönne § 100. Stengel, Organisation §§ 61—63. L. V.G. §§ 132—135. O.V.G. V 278, VII 347, 388, VIII 363, IX 57, 280.

Das Recht zum Waffengebrauch: Rönne I 479, III 497. Vgl. Hue de Grais, Hdbch. § 224 u. § 64 Anm. u. oben § 43. Bad. Verordn. v. 3. Febr. 1872.

IV. Die Sicherheits- und Rechtspolizei.

M. §§ 46—68. L. § 57 ff. Rönne § 303. (Elsaß-Lothringen: Marq., Hdbch. II 2 S. 284 ff.) Mohl, Polizeiwissenschaft III.

§ 48. Die ordentliche Sicherheitspolizei.

1) Allgemeine Maßregeln: M. § 47. R.L. III 501, 923 (vgl. § 104).

2) Maßregeln in Bezug auf Ortsveränderungen, Landstreicher ꝛc.: L. § 58. M. §§ 48, 51, 52. Rönne § 288.

Sachsen. Verordn. v. 11. März 1882.

3) Waffenpolizei: R.Str.G.B. 360 [2], 367 [9]. (Bayr. P.Str.-G.B. § 2 Ziff. 10, § 39.) L. § 63. Rönne § 307. — Liszt, Strafr. S. 515.

4) Vereinspolizei: (R.V. v. 1849 §§ 161, 162. R.V. 4 [16]. Reichstagswahlgesetz v. 31. Mai 1869 § 17.)

Preußen. Ges. v. 11. März 1850. (Thilo, das preuß. Vereins- und Versammlungsrecht. Berlin 1865.)

Baden. Ges. v. 21. Nov. 1867.

Bayern. Ges. v. 26. Febr. 1850. (Seydel, Grundriß S. 100—104.)

Württemberg. Ges. v. 2. April 1848 (vgl. Marq., Hdbch. III 1, 2 S. 29).

Litteratur: R.L. III, 1017. M. § 71. L. § 60. Lisco, die deutschen Vereinsgesetze. Berlin, Kortkampf. 2. Aufl. o. J. [1881]. — Preßpolizei vgl. § 103.

[5] Zander, Hdbch. enthaltend die sämmtl. Bestimmungen über die Verhältnisse der Juden im preuß. Staate. 2. Aufl. Leipzig 1885.]

REESE LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA.

§ 49. Die außerordentliche Sicherheitspolizei.

R.L. I 261. R.V. 68. Vertrag mit Bayern vom 23. Nov. 1870 Nr. 3 § 5. (Vgl. die Lehrbücher des Staatsrechts.)

Preußen. Ges. v. 4. Juni 1851.

Bayern. Gesetz v. 4. Mai 1851.

Ueber die Haftung der Gemeinden für Schaden bei Aufläufen vgl. preuß. Ges. v. 11. März 1850, bayr. Ges. v. 12. März 1850, f. die Pfalz Ges. v. 10. vendémiaire IV, bad. Ges. v. 13. Febr. 1851; vgl. M. § 47 S. 148 N. 14. — M. § 67. R.Ges. v. 21. Okt. 1878 (28. Mai 1884 [Ausgabe: Brandt, Berlin 1882, Heymann]). Vgl. Liszt, Lehrb. des Strafr. S. 517. (Vgl. auch Ges. v. 9. Juni 1884. Liszt S. 467.)

§ 50. Die Polizei als Hilfsorgan der Justiz.

G.Verf. § 153. Preuß. Ausf.Ges. v. 24. April 1878 §§ 80, 81. R.Str.Pr.O. § 159 (R. des Rg. V 726). Rönne § 283 (Litteratur daselbst IV S. 104 N. 3). St.W.B. IV S. 208. Ortloff, Lehrb. der Kriminalpolizei auf Grund der Reichsges. Leipzig 1881. — Vgl. Regl. des preuß. Min. des Innern vom 21. April 1882 (Mitwirkung der Polizei bei Fundsachen). Vgl. auch § 111 „Gesinderecht".

Viertes Kapitel.

Formen der Verwaltungsthätigkeit und Verfahren.

§ 51. I. Vorbereitende Thätigkeiten. (Die Statistik.)

R.Ges. v. 20. Aug. 1879 u. Febr. 1882 (Zus. v. 5. Juni 1882). Ulbrich in dem § 1 zitierten Aufsatz. — G. Rümelin bei Schönberg Bd. III Abhandl. II. Derselbe, Reden und Aufsätze S. 208—284, Tüb. Zeitschr. 1863 S. 653. Scheel, Organisation der amtl. Statistik, Tüb. Zeitschr. 1869 S. 74. A. Wagner, gr.St.W.B. X. Knies, die Statistik 1852. Lehrbuch: Haushofer 2. Aufl. Wien 1882. — Statist. Jahrbuch f. das Deutsche Reich. Zeitschr. des Kgl. preuß. statist. Bureaus; desgl. des Kgl. sächs. statist. Bureaus. Statist. Jahrb. f. das Großherzogt. Baden, XV. Jahrg.

§ 52. II. a) Geschäftsgang und Verfahren im allgemeinen.

Stengel, Organisation §§ 55—59. L.V.G. § 57 ff. (örtl. Zuständigkeit). Baden: Verordn. v. 31. Aug. 1884 (22. Sept. 1884). — Hue de Grais § 56. Sarwey, württemberg. Staatsr. II 314.

§ 53. b) Die rechtliche Natur der Verwaltungsakte.

M. § 8. S. 23 ff. — Laband II S. 212. Gareis in Marq. Hdbch. I 1, 184. L. §§ 52, 53.

§ 54. III. Vollzugshandlungen.

Vgl. § 47. — R.L. III 1106.

Preußen. Ges. v. 7. Sept. 1879 (Ausgabe: Berlin, Decker 1884, 3. Aufl.). Anw. v. 15. Sept. 1879.

Baden. Verordn. v. 27. Okt. 1884. — Die Kosten: vgl. R.L. III 69.

Anhang: Die Enteignung.

Preußen. Ges. v. 11. Juni 1879 (Ausgabe v. Seydel: Berlin, Heymann 1882). Bohlmann, die Praxis in Enteignungssachen. Berlin (in Heften).

Baden. Gesetz v. 28. Aug. 1835.

Bayern. Ges. v. 17. Nov. 1837 (28. Mai 1852, 20. März 1869 u. 3. Febr. 1879).

Hessen. Annalen 1885 S. 58. — Stobbe, Privatr. II S. 154. R.L. I 764.

Litteratur: M. § 101 N. 1. — Vgl. L. S. 243 N. 4.

Fünftes Kapitel.

Der Rechtsschutz der Verwaltung.

§ 55. I. Die Kontrollen der Verwaltung im allgemeinen.

Rönne § 266. Gn. S. 320—439. R.L. I 322. L. § 203. Laband II 227. Holtzendorff in seiner Enzyklopädie S. 1045. Einf.Ges. z. Ger.Verf. § 11.

Exkurs über die Haftung des Staates aus rechtswidrigen Handlungen seiner Beamten: E. Loening, die Haftung des Staates ꝛc. (Frankfurt 1879). Verhandlungen des VI. Juristentages I S. 3 ff., des XIII. Juristentages. Zachariä, Tübinger Zeitschr. XIX 582. Weitere Litteratur bei Loening u. Holtzendorff a. a. O. und Rönne § 267 (III S. 583). Vgl. auch oben § 8.

II. Die Idee der Verwaltungsrechtsprechung.

Sarwey, das öffentl. Recht und die Verwaltungsrechtspflege (ursprünglich zum Teil Aufsätze im württemb. Archiv, Bd. XIV bis XVIII) 757 S. Tübingen, Laupp 1880 (in den folgenden §§ zitiert als: Sarwey, öffentl. Recht). Schmitt, die Grundlagen der Verwaltungsrechtspflege. Stuttgart 1878.

§ 56. Die wissenschaftlichen Begründungen.

Sarwey, öffentl. Recht, S. 119—164. Pfizer, Grenzen zwischen Verwaltungs- und Ziviljustiz (Stuttgart 1828) u. Prüfung der neuesten Einwendungen gegen die Verwaltungsjustiz (Stuttgart 1833). H. Schulze II S. 869. E. Meier in Holtzendorff's Enzyklopädie S. 1155—1161. R.L. III, 1113. Litteraturangaben: Marq. Hdbch. II 2 S. 153. M. § 9. L. § 199. E. Meier a. a. O. S. 1155.

Die praktische Gestaltung:

§ 57. Geschichtliche Entwicklung.

§ 58. Zustände in den außerdeutschen Staaten.

§ 59. Badische und preußische Gesetzgebung.

Die übrigen deutschen Staaten und das Reich.

Quellen und Litteratur zu §§ 57—59.

Zur Geschichte: Gneist, Rechtsstaat S. 65 ff. Sarwey, öffentl. Recht S. 164—178.

Für das Altertum: Zeitschrift f. Rechtsgeschichte (Bruns) III S. 341. Mommsen, röm. Staatsrecht I S. 170, 679, II S. 712 (2. Aufl.).

Für das Mittelalter: Litteratur L. S. 727 ff. H. Schulze II S. 841. Gneist, Verwaltung, Justiz u. Rechtsweg S. 1—206.

Die neuere Entwicklung: Sarwey S. 164. Sarwey, öffentl. Recht S. 178 ff. E. Meier a. a. O., S. 1161.

England. Gn. §§ 42—46 (S. 373—421).

Frankreich. Loening in Hartmann's Zeitschr. V 337, VI 12, 81, 308. Dareste, la justice administrative. 1882. Aucoc, conférences I. Demombynes, constitutions II (2. Aufl.) S. 157 ff.

Belgien. Verfassung Art. 92, 97, 106.

Italien. Ges. v. 20. März 1865 (Cardon, la giustizia e l'amministrazione 1884, S. 225. Ausführliche Charakteristik der ital. Litteratur bei E. Meier a. a. O., S. 1164).

Oesterreich. Ges. v. 22. Okt. 1875 (Stenogr. Berichte des Herrenhauses v. 22. u. 23. Jan., des Abgeordnetenhauses v. 17. u. 18. März 1875 u. Beilage zu den Berichten des Herrenhauses Nr. 148 S. 17). — Pann, die Verwaltungsjustiz in Oesterreich. 1876. Drei Gutachten v. Lemayer, Pann, Prazak. Wien 1884.

Sachsen-Weimar. Ges. v. 5. März 1850.

Baden. Ges. v. 5. Okt. 1863, § 15 ff. Vgl. landständ. Verhandl. der I. Kammer, 3. Beilageheft S. 331, Bericht (Bluntschli) S. 337, Protokollheft S. 171—211. Verhandl. der II. Kammer, Protokollheft S. 422—445, 4. Beilageheft S. 607, 6. Beilageheft S. 545 ff. u. 931 ff. Weizel, das bad. Ges. v. 1863. Karlsruhe 1864. Verordn. v. 12. Juli 1864. Ges. v. 24. Febr. 1880. Ges. v. 14. Juni 1884 (Bericht v. H. Schulze in den Verhandlungen der I. Kammer, Beil. 2, Sitzung v. 31. Jan. 1884). Verordn. v. 5. u. 31. Aug. 1884.

Preußen. (Ges. v. 3. Juli 1875.) L.V.G. Ges. v. 1. Aug. 1883. Regulativ v. 30. Jan. u. 12. April 1878, 28. Febr. 1884. Zirk. v. 27. Febr. 1884 (Stengel § 64 ff.).

Bayern. Ges. v. 8. Aug. 1878, 10. März 1879 (Müller, die Verwaltungsgerichtsbarkeit in Bayern, Jahrb. N. F. III H. 1).

Württemberg. Ges. v. 16. Dez. 1876 (Sarwey, öffentl. Recht S. 255 ff., Marq., Hdbch. III, 1. 2 S. 77).

Hessen. (Ges. v. 6. Juni 1832, 4. Febr. 1835), v. 10. Mai 1853, 12. Juni 1874.

Deutsches Reich. Ges. v. 6. Juni 1870 § 42 ff. Ges. v. 27. Juli 1877. Ges. v. 25. Juni 1833 § 5 (vgl. Sarwey, öffentl. Recht, S. 704, Sarwey S. 167). Ges. v. 6. Juli 1884 §§ 87—93 (v. Bötticher's Rede im Reichstag v. 21. Juni 1884).

§ 60. Die Organisation und das Verfahren der Verwaltungsgerichte.

Stengel, Org. §§ 65—71. M. §§ 10, 16 (Jahrb. N. F. V H. 1). L. §§ 204, 208—212.

§ 61. Die Zuständigkeit der Verwaltungsgerichte.

Ger.Verf.Ges. § 13 u. die Kommentare dazu. Entsch. des R.G. in Zivils., Bd. V S. 34, 46. Sarwey, S. 155 ff. Stengel, Organisation S. 357 ff. L. § 201. M. § 12.

Preuß. Zust.Ges. v. 1. Aug. 1883 (Bismarck, B. v., Leitfaden durch das Zust.Ges. Berlin 1884. Brauchitsch I S. 147 ff.). Bad. Ges. v. 1884 §§ 2—4. Württemb. Ges. § 10. Bayr. Ges. §§ 8—13. — Leutholb, öffentl. Interesse und öffentl. Klage (Annalen 1884 S. 321—444). Sarwey §§ 41—59, Sarwey, öffentl. Recht S. 404—648. Stengel, Organisation §§ 6, 55, 64. Marq. Hdbch. II 2 S. 289. M. §§ 11—15. L. § 206 ff. (vgl. auch die Litteratur zu § 9 oben).

§ 62. Der Kompetenzkonflikt.

G.V.G. § 17. **Preußen:** 1. Aug. 1879. **Baden:** 30. Jan. 1879. **Bayern:** 18. Aug. 1879. **Württemberg:** 25. Aug. 1879. **Hessen:** 3. Sept. 1878. E. Meier a. a. O. S. 1181. Sarwey § 65. L. § 202. Stengel, Organisation § 72.

Drittes Buch.

Das Recht der einzelnen Verwaltungszweige.

§ 63. Einleitung.

Stein II S. 50 ff. Sarwey S. 57—93. Stengel, in dem im § 1 zitierten Aufsatze a. E. — (Vgl. § 4.)

Erstes Kapitel.

Das Bevölkerungswesen.

§ 64. Die Ordnung der Bevölkerung und die Verwaltung.

Stein S. 119 ff. Stein II S. 160 ff. — Litteratur über die Bevölkerungswissenschaft vgl. Rümelin (Schönberg II Abhandl. 24) u. Held, kl. St.W.B. I 321, ältere bei R. v. Mohl, Litteratur der Staatswissenschaft III S. 411 ff. (Malthus, an essay of the principles of population, 1. Ausg. 1798.)

I. Regelung der persönlichen Verhältnisse.

§ 65. Der Name.

C. un. cod. IX 25. **Preußen**: Kab.Ordre v. 15. Mai 1822 u. 12. Juli 1867. **Baden**: Verordn. v. 9. Dez. 1875 § 1. Verordn. v. 16. Dez. 1875. — R.Str.G.B. § 360[8]. Bayr. P.Str.G.B. § 25. Bad. P.Str.G.B. § 44. — Praktikum Nr. 61, 63—65. — Archiv f. zivil. Praxis XLV, S. 153, 315 ff. Kaserer, über die Personennamen. Wien, Manz 1879. M. § 31. Rößler, Verwaltungsr. I S. 79.

§ 66. Der Personenstand.

R.G. v. 6. Febr. 1875. Ausf.V. des Bundesrats v. 22. Febr. 1875. Ausgabe des Ges. v. Hinschius, Sicherer, Litteratur bei M. S. 86 u. 87. Stein II 229. M. §§ 27—29. R.L. I 797, III 774.

§ 67. Das Verehelichungswesen.

R.Ges. v. 4. Mai 1868 (Bayern: Ges. v. 16. April 1868 § 32 ff. Ges. v. 23. Febr. 1872 §§ 5—8). Zivilstandsges. § 74 und die Kommentare dazu. Praktikum Nr. 70—72.

Stein S. 147. Stein II 124—162. Rönne II S. 77. M. § 36. L. § 180 a. E.

§ 68. Kindererziehungs- und Pflegschaftswesen.

Ueber die bestrittene systematische Stellung (zu Buch II Kap. 4 § 48 oder zu Buch III Kap. 2, 3 oder Kap. 5) vgl. Stein II 163.

1) Bestimmungen über die Halte- (Kost-, Zieh-) Kinder vergl. in Börner's Werk (zit. § 80). Gew.Ordn. § 6. Verordn. f. **Berlin** v. 2. Dez. 1879, f. **Brandenburg** v. 29. Mai 1881. **Baden**. P.Str.G.B. § 96. **Württemberg**. P.Str.G.B. § 12. — L. § 70. Vierteljahrsschrift f. Gesundheitspflege XV 1. Stenogr. Bericht des R.T. 1879 (II) S. 2127.

2) Die Erziehung verwahrloster Kinder, R.Str.G.B. § 56. Preuß. Ges. v. 13. März 1878 (Ges. v. 27. März 1881). Württembg. Ges. v. 27. Dez. 1871. Praktikum Nr. 125. L. § 188. M. § 98. Rönne § 304 (IV S. 193 N. 2). Lammers, im Jahrb. II 315. Uffelmann, preuß. Jahrb. Okt. 1880. Vgl. § 78. R.L. I 750.

Congrès international de la protection de l'enfance. Compte rendu Paris, Pedone Lauriel 1885, II Bd. — Infant life protection act (35 & 36 Vict. c. 38).

3) Ueber Pflegschaftswesen, Entmündigung u. s. w. vgl. Privat- u. Prozeßrecht.

II. Die örtliche Bewegung der Bevölkerung.

§ 69. Die Verwaltung und die Auswanderung.

R.Verf. 4[1] Gew.Ordn. § 6.

Preußen. Ges. v. 7. Mai 1853.

Baden. P.Str.G.B. § 133. Verordn. v. 7. Nov. 1865.

Hamburg. Ges. v. 10. April 1855 u. 20. April 1868.

Bremen. Verordn. v. 9. Juli 1868, 10. Juli 1872, 23. Febr. 1873.

Rönne, II S. 81, 250, IV S. 475 ff. Tüb. Zeitschr. 1862 S. 375. Jahrb., N. F., V H. 1. R.L. I 214, vgl. Annalen-Register 1884 S. 794, s. v. Amerika, Auswanderung, Reichsangehörigkeit. Deutsche Kolonialzeitung II S. 223—234.

Exkurs über Kolonialverwaltung. Litt.: Geffcken bei Schönberg II Abhandl. XXV. Cotton, India u. Payne, colonies and dependencies. London, Macmillan (in der im § 18 erwähnten Sammlung). Tarring, the law rel. to the colonies, 1882. Louter, handleiding tot de kennis van het administratief recht van het Nederland'sche Indië. 3. Aufl. s'Gravenhage 1884. Gn., § 181 S. 1107 ff.

§ 70. Reichs- und Staatsangehörigkeit.

R.G. v. 1. Juni 1870, 20. Dez. 1875. Seydel in Annalen, 1876 S. 135, 733, 1881 S. 67. M. §§ 42—45. R.L. I 195, III 413 (vgl. die Lehr- u. Handbücher des Staatsrechts).

§ 71. Die Freizügigkeit; das Paß- und Meldewesen.

R.Ges. v. 1. Nov. 1867 (R.Ges. v. 4. Juli 1872, 4. Mai 1874, 21. Juni 1878). M. § 35. L. § 38. Annalen 1868 S. 467, 1871 S. 408. R.L. I 171. 910. — Französ. Ges. v. 28. März 1792. R.G. v. 12. Okt. 1867. Preuß. Ges. v. 31. Dez. 1842. Bad. Verordn. v. 7. Nov. 1872 u. 8. Mai 1883. Rönne § 284 (IV S. 106—125). M. §§ 51—53. L. § 59. R.L. II 739, III 18.

Vgl. auch Vertrag v. 21. Okt. 1850 (preuß. M.Bl. 1851 S. 7) u. Gew.Ordn. § 107, 110, 137.

§ 72. Das Heimatwesen.

M. § 41. R.L. II 306, 883. Stein II 272 ff. Weitere Quellen u. Litteratur vgl. §§ 71 u. 74 ff.

Zweites Kapitel.

Das Hilfs- und Armenwesen.

§ 73. Die Verwaltung und die Not im allgemeinen.

Gew.Ordn. § 72. (Bayr. P.Str.G.B. v. 1861 § 196, 1865 u. 1869 aufgehoben). Rönne, § 291 u. § 302. L. §§ 172—179.

Das Armenwesen.

§ 74. I. Geschichtliche Entwicklung der Armenpflege.

3. B. Mos. 19, 25. 5. B. Mos. 19. (Michaelis, mosaisch. Recht § 143 ff.) Böckh, Staatshaushalt der Athener (2. Aufl.) I 342, c. 12 § 2 Cod. I 2. (Hirschfeld, Untersuchungen zur röm. Verwaltungsgeschichte I S. 114.) Nürnberger Bettl.Ordn. v. 1478. Frankf. Bettl.Ordn. v. 1488. R.P.O. v. 1530 tit. 34. Kirchenordn. f. Wittenberg v. 1522. Bayr. Bettelmandate v. 27. Juli 1770 u. 3. März 1780. Verordn. v. 22. Febr. 1808 u. 17. Nov. 1811. Preuß. Armen- u. Bettl.Ordn. v. 18. März 1701, 19. Sept. 1708, 28. April 1748. A.L.R. II 19. Ges. v. 31. Dez. 1842.

Ratzinger, Gesch. der kirchl. Armenpflege, 2. Aufl. (616 S.) Freiburg 1884. Alberdingk-Thijm, Gesch. der Wohlthätigkeitsanstalten Belgiens im M.A. (Uebersetzung. Freiburg 1885, unter der Presse.) Zeitschr. f. bad. Verwaltung XV 153, 161. Rönne § 293 (IV 148). R.L. I 141. Loening bei Schönberg Bd. III (1. Aufl. S. 570—587), woselbst Litteratur, und L. § 180.

II. Gegenwärtige Gestaltung der Armenpflege.

R.Ges. über den Unterstützungswohnsitz v. 6. Juni 1870. — Gothaer Vertrag v. 15. Juli 1851 u. Eisenacher Vertrag v. 11. Juli 1853.

Preußen. Ges. v. 8. März 1871.

Baden. Ges. v. 5. Mai 1870, 14. März 1872. Verordn. v. 6. Dez. 1872, 1. März 1884.

Bayern. Ges. v. 16. April 1868, 29. April 1869, 23. Febr. 1872, 21. April 1884.

Württemberg. Ges. v. 17. April 1873.

Sachsen. Verordn. v. 6. Juni 1871 u. 15. Juni 1876. Armenordnung v. 22. Okt. 1840. Verordn. v. 30. Mai u. 14. Juni 1873.

Hessen. Verordn. v. 24. Juli 1871. —

Gesetzesausgaben: Eger, das R.Ges. über Unterstütz.-Wohnsitz ꝛc., 2. Aufl. Breslau, Kern 1884. Wohlers, desgl. 3. Aufl. Berlin, Vahlen 1884. Krech, Taschenausgabe. 2. Aufl.

Berlin, Guttentag 1885. Riedels Kommentar zum bayr. Ges. v. 27. April 1869 ꝛc., herausgeg. v. Müller. 3. Aufl. Nördlingen 1884. Wielandt, Hdbch. des bad. Gemeinder. II. T. Die öffentl. Armenpflege. Heidelberg 1871. Bätzner, Hdbch. der Armenpflege nach württemberg. Recht 1873. Wittgenstein, Armengesetzgebg. mit der sächs. Gesetzgebg, 3. Aufl. 1876. Stein S. 787 ff.

Allgemeine Litteratur: Arnoldt, Freiz. u. U.W. 1872. Rocholl, System des Armenpflegerechts. 1873. Emminghaus, das Armenwesen. Berlin 1870. Annalen 1871 S. 395 u. 469 ff., 1871 S. 545—660 (v. Seydel), 1883, S 449. — Reitzenstein, die Armengesetzgebg. Frankreichs, Jahrb. N. F. V H. 2—4. Reitzenstein, Versicherungszwang u. Armenverbände. Leipzig 1882 (Verhandl. des Vereins f. Sozialpolitik). Jolly, Verteilung der öffentl. Armenlast (Tübinger Zeitschr. 1884, I). Aus der umfangreichen verwaltungspolitischen u. statistischen Litteratur u. a.: Wäntig, U.W. oder Geburtsheimat. Dresden 1871. Berthold, vermehrt die Freizügigkeit die Armenlast? Berlin 1884. Ueber den Armenpflegerkongreß, Zeitschrift f. bad. Verwaltung 1884, S. 87, 193.

Ueber das Armenstreitverfahren vgl. R.Ges. § 38 ff. L. § 183. Rönne § 297. Sarwey, öffentl. Recht S. 578. R.L. II 304.

Ueber die Besonderheiten Bayerns und Elsaß-Lothringens außer den oben angeführten Schriften L. § 184, 185.

Weitere Litteraturangaben bei Rönne, §§ 294—296, 298, 299. M. §§ 37—40 (insbes. S. 111 u. 112, N. 1, 2). L. § 181, 182. Loening bei Schönberg (vgl. § 74 I) 1. Aufl., S. 587 ff. R.L. I 35, 151, 170, 391, II 306, 883. (M. Block, dict. de politique, s. v. assistance, mendicité.)

Entscheidungen des Bundesamtes f. Heimatwesen, herausgeg. v. Wohlers. Berlin, Vahlen (bis jetzt Bd. I—XVI).

Praktikum Nr. 72—90.

Zeitschriften: Außer den zu § 11 u. den § 34 aufgeführten von Stolp: Anzeiger für deutsche Armenbehörden, 52 Nrn. jährlich. Leipzig, Roßberg.

§ 75. Die Armenunterstützungspflicht.

§ 76. Das Armenstreitverfahren.

§ 77. Beschaffung der Mittel und Ausübung der Armenpflege.

Außer den oben angeführten Büchern s. die Armenordn. Elberfelds v. 9. Juli. 1852 u. 4. Juli 1861 (Stolp, Ortsges. IV 177 ff.); vgl. auch Tübinger Zeitschr. XXXVII S. 422 ff.

§ 78. Armenanstalten und Armenpolizei.

Loening bei Schönberg (1. Aufl. S. 608—626). L. § 186. Rönne § 292. Stein S. 806. — Rönne § 300. Stein,

S. 211 ff. Huzel, System der kommunalen Naturalverpflegung. Stuttgart 1884. Bodelschwingh, Vorschläge zur Vereinigung der Arbeiterkolonien. Bielefeld 1884. Fläzl in Annalen 1883, 1 ff., 73 ff. Die Vagabundenfrage v. Stursberg, Lütgen, Knops (Vorträge der rhein.-westfäl. Gefängnisgesellschaft) 96 S. 2. Aufl. Düsseldorf 1882. — Zeitschrift: Die Arbeiterkolonie (hersgb. v. Zentralvorstand seit 1. April 1884). Bielefeld. Vgl. § 48[2]. Litteratur über Findel- u. Waisenhäuser: Jolly bei Schönberg III. (1. Aufl. S. 538) vgl. oben § 68.

Drittes Kapitel.

Das Gesundheitswesen.

§ 79. Allgemeines. Geschichte und Organisation.

§ 80. I. Die Gesundheitspolizei. (Das Sanitätswesen.)

Joh. Peter Frank, System der medizinischen Polizei. VII Bde. (seit 1779). Hebenstreit, Lehrsätze der medizinischen Polizeiwissenschaft. 1791. Mohl, Polizeiwissenschaft I §§ 21—44. Rösler, Verwaltungsrecht II § 241 ff. H. Schulze II 548. Stein S. 161.

Preußen: Medizinaledikt v. 12. Nov. 1685 und 27. Sept. 1725. Oesterreich: 1770. Württemberg: 1755. Kurpfalz: 1773. (Vgl. v. Berg, Polizeir. II S. 19—211).

Tardieu, Dictionnaire d'hygiène publique. 3 Bde. Act for consolidating and amending the acts relating to public health in England (sog. Public Health Act) v. 1875 (38 & 39 Vict. c. 55). Gn. S. 848—859

R.Verfassung 4 [15].

Preußen. Rönne § 308. Hue de Grais, Hdbch. § 263. Verordn. v. 30. April 1815 § 20. Dienst-Anw. v. 23. Okt 1817 § 20 ff. (vgl. L.V.G. § 41).

Baden. (Medizinalordn. v. 1806). Verordn. v. 12. Okt. 1871. Verordn. v. 19. März 1882.

Bayern. Verordn. v. 24. Juli 1871, 11. Febr. 1877, 3. Sept. 1879.

Württemberg. Ges. v. 17. Juli 1824. Weitere Quellen über die Behördenorganisation bei L. § 78, M. § 199 N. 1.

Stein, das Gesundheitswesen. 2. Aufl. 1882. Stein S. 159—186. M. § 76 ff. L. § 65 ff. Jolly bei Schönberg Bd. III. Rönne § 317. R.L. III 527. Eulenberg, Hdbch. des öffentl. Gesundheitswesens I. Berlin 1881. Rönne und Simon, das Medizinalwesen (vgl. § 11). Langsdorff, die Ges. u. Verordn. über das Medizinalwesen in Baden. 2. Aufl. Emmendingen 1880. Wiener, Hdbch. der Medizinalgesetzgebung

I II. Stuttgart 1883, 1885. Börner, die deutsche Medizinalgesetzgebung. Berlin 1885.

Zeitschriften: Veröffentlichungen des kaiserlichen Gesundheitsamtes (seit 1877). Vierteljahrsschrift f. Gesundheitspflege. Bonn, seit 1869. Vierteljahrschrift f. gerichtliche Medizin und Sanitätswesen. Berlin, seit 1852. (Friedreichs) Blätter f. gerichtliche Medizin und Sanitätspolizei. Nürnberg, seit 1851. Zentralblatt f. Gesundheitspflege. Bonn, seit 1882. Die Gesundheit. Leipzig und Frankfurt, seit 1875. Monatsblatt f. öffentliche Gesundheitspflege. Braunschweig, Meyer, seit 1878.

1. Allgemeine Gesundheitspolizei.

§ 81. Das Seuchenwesen.

R.Ges. v. 12. Okt. 1867 § 9. (Verordn. v. 14. Juni 1879 und 29. Dez. 1880.)

Preußen. Regulativ v. 8. Aug. 1835 (vgl. Verordn. des preuß. Ministeriums v. 5. Juli 1883, f. das Reich geltend).

Baden. Verordn. v. 30. Dez. 1881, 11. Dez. 1883. P.Str.G.B. § 85. Die Bestimmnngen über die Anzeigepflicht bei Börner a. a. O. und früher in dessen Medizinalkalender. L. §§ 67, 68. M. § 37. Rönne § 318. R.L. II 151, III 241 (Quarantänen), III 981. Finkelnburg, Volksseuchen R.L. III 1159. — Konvention v. 27. Mai 1853.

§ 82. Das Impfwesen.

Bayern. Verordn. v. 26. Aug. 1807. Kurhessen. Verordn. v. 31. Dez. 1828 § 24.

R.Ges. v. 8. April 1870 (Ausg. v. Jakobi u. Gutstatt. Berlin 1876). L. § 69. M. § 77[a]. R.L. II 356.

Praktikum Nr. 92 (vgl. R. des preuß. Ob.Trib. Oppenhoff XVIII 261). M. S. 203 N. 12. L. S. 309 N. 3.

Maßregeln zur Verhütung anderer Krankheiten (Syphilis, Delirium) vgl. § 105[2, 5].

§ 83. Lebensmittelpolizei.

R.Ges. v. 14. Mai 1878. Verordn. v. 24. Febr. 1882, 1. Mai 1882. (Französ. Ges. v. 15. April 1838, 27. März 1851. 38 & 39 Vict. c. 63.)

Elben, die Lehre v. der Warenfälschung (geschichtlich). Freiburg 1881. Bresgen, der Handel mit verfälschten Getränken ꝛc. (Kriminalpolitisch). 2. Aufl. Berlin 1876. Motive zum Ges. v. 1878 (Stenogr. Ber. III 242; auch bes. erschienen. Berlin 1878). Löbner, Gesetzgebung wider Verfälschung der Nahrungsmittel ꝛc. — Kommentare des Gesetzes v. Zinn (Nördlingen 1879), Meyer und Finkelnburg (Berlin, Springer 1880), Bär (Erlangen 1879), Landgraf (Stuttgart 1879), Schwarze

im Ger.-Saal XXXX S. 81 ff. — M. § 78. L. § 71. R.L. II 844. Vgl. Art. „Schlachthaus" R.L. III 578. Preußen. Ges. v. 9. März 1881. Baden. P.Str.G.B. § 91. Vgl. § 12.

Ueber Wasserversorgung vgl. § 92.

Praktikum 94.

§ 84. Das Beerdigungswesen.

R.Str.G.B. § 367 [1] [2]. R.Ges. v. 6. Febr. 1875 § 56 ff. Eisenbahnbetriebsreglement § 34.

Preußen. Verordn. v. 2. März 1827. Kr.Ordn. v. 18. März 1803. Allg.L.R. II 11 § 463 ff.

Bayern. Instr. v. 6. Aug. 1839. Verordn. v. 17. Dez. 1825 § 53. P.Str.G.B. § 60 ff.

Sachsen. Ges. v. 20. Juli 1850. Verordn. v. 2. Jan. 1867, 22. Mai 1880.

Baden. Ges. v. 1. Febr. 1870. Verordn. v. 7. Jan. 1870. P.-Str.G.B. § 96. Verordn. v. 20. Juli 1883.

(Französ. Ges. v. 12. Juni 1804. — Cf. Tab. X Cic. de leg. II 23, 24). Wernher, Bestattung der Toten 1878. Thudichum, Kirchenrecht I 92. Grotefend, Leichen- und Begräbniswesen. Berlin 1869. L. § 72. M. § 74. R.L. I 248.

Bestimmungen über Leichenschau M. S. 196 N. 6 u. Börner a. a. O. u. Medizinalkalender.

Abdeckereiwesen. Gew.O. §§ 7, 8, 16. Ges. bei L. S. 321 N. 5. R.L. I 3. v. Oesfeld, deutsche landwirtschaftl. Presse 1883 Nr. 27.

§ 85. 2. Besondere Gesundheitspolizei.

Rönne IV S. 259. M. §§ 128, 129. R.L. I 494. Hirt, Arbeiterschutz 1879 u. s. w. vgl. unten § 112.

Ueber die Sorge f. die phys. Erziehung der Kinder vgl. oben § 68 1.

Ueber die Wohnungs- und Straßenpolizei vgl. unten § 90.

II. Das Heilwesen. (Die Medizinalverwaltung.)

§ 86. Das höhere Heilpersonal.

Gew.O. §§ 29, 53, 80, 144. Bek. betr. die ärztliche Prüfung v. 2. Juni 1883. (Bek. v. 9. Dez. 1869 und 8. Dez. 1881.) R.Str.G.B. § 300. (Bayr. Verordn. v. 11. Aug. 1873. P.Str.-G.B. 128. Bad. Verordn. v. 11. Dez. 1883.) Seydel, Gewerbepolizeirecht S. 113. R.L. II 734, I 159. M. §§ 79, 80. L. § 73. Rönne § 309. Rößler II 13 ff. Stein S. 179. Stein, Gesundheitswesen S. 316.

Praktikum Nr. 167. O.V.G. III 260. Oppenhoff, Rechtsprechung des Ob.-Trib. XII 520, XIII 294, XV 271, 389, XVI

812, XVII 572, 726, XVIII 654, XX 36, 122, 231. R. d. R.G. I 177, II 460. (Vgl. Reichsarchiv I S. 313).

Ueber Aerztekammern s. oben § 41.

§ 87. Das niedere Heilpersonal.

Gew.O. a. a. O. Bek. v. 25. März 1869. Rönne §§ 310—312. L. § 74. M. § 82. Reichsarchiv I S. 159.

Preußen. Reskr. v. 27. Dez. 1869. P.Str.G.B. I 27, 28.

Württemberg. Archiv XXIII S. 73—100.

Preußen. Verordn. v. 6. Aug. 1883.

Bayern. Verordn. v. 23. April 1874 u. 3. Dez. 1875.

Württemberg. Verordn. v. 14. Dez. 1871.

Baden. Verordn. v. 26. Dez. 1871.

Sachsen. Verordn. v. 8. Mai 1872.

§ 88. Die Heilmittel.

Annalen 1874 S. 109, 1877 S. 926 ff. Gew.O. §§ 29, 80. Verordn. v. 4. Jan. 1875, 9. Febr. 1880. Bek. v. 5. März 1875, 13. Nov. 1875, 4. Febr., 25. Dez. 1879, 23. Dez. 1882, 13. Jan. 1883. Preußen. Apothekerordn. v. 11. Okt. 1801. Bayern. Verordn. v. 27. Jan. 1822. Verordn. v. 25. Jan. 1877. Vgl. Böttger, Apothekengesetzgebung. Berlin, Springer 1880. Bd. I Reichs-, Bd. II Landesgesetzgebung. Böttger, Reichsges. betr. Verkehr mit Arzneimitteln (Verordn. v. 4. Jan. 1875). Berlin, Springer. L. § 75. M. § 81. Rönne §§ 313—315.

§ 89. Die Heilanstalten.

Gew.Ordn. § 30 und die Kommentare dazu. L. § 76. M. § 83. Rönne §§ 316, 319. Stein S. 183 ff. R.L. II 572. Praktikum Nr. 166.

Das Irrenwesen. L. § 77. R.L. II 395. Preuß. Dotationsges. v. 8. Juli 1875 § 4. Litt. bei L. S. 341, 343.

Viertes Kapitel.

Bauwesen (und verwandte Gebiete).

§ 90. I. Allgemeine Ordnungs- und Unfallspolizei (Straßen- und Wohnungspolizei).

R.Str.G.B. §§ 366 2, 4, 8, 367 4, 5, 8, 11. R.Ges. v. 9. Juni 1884 § 1 ff. Bayr. P.Str.G.B. § 19. Bad. Verordn. v. 27. Juni 1874. Verordn. v. 22. Jan. 1876. Ges. v. 20. Febr. 1868. Verordn. v. 12. Mai 1882. (Berl. Polizeiverordn. v. 29. Nov. 1877. Praktikum Nr. 91.)

L. § 66. M. § 73. Rönne § 307, 317. Hue de Grais, Hdbch. § 242 ff. R.L. II 338, III 768, 1043. Vgl. § 48, 3 und § 138.

II. Die Verwaltung und die Elemente.

§ 91. Die Feuerpolizei.

Quellen: R.Str.G.B. §§ 360 10, 367, 368. (Verhältnis v. Reichs- und Landr. vgl. R. d. R.G. IV S. 783 c/a. R. des Ob.Trib. XVIII 603). Gew.Ordn. §§ 39, 47, 77, Allg. L.R. II 7 § 37 Nr. 12, 13. (Rönne § 321.) Bad. P.Str.G.B 113 ff. Verordn. v. 23. Dez. 1880. [Löschordn. f. Heidelberg v. 9. März 1882.] Bayr. Gem.Ordn. §§ 138 und § 38 (pfälz. Gem.Ordn. 29, 71). P.Str.-G.B. 2 Z. 14. (Seydel, Grundriß S. 146.) Württemb. Verordn. v. 21. Dez. 1876. Sächs. Feuerordn. v. 18. Feb. 1775. (Mosel, Repertorium S. 200 ff.) Zahlreiche Löschordn. f. Stadt und Land, wie ortspolizeiliche Vorschriften über Einrichtung der Gasleitungen ꝛc. vgl. Stolp, Ortsgesetze.

Praktikum Nr. 21, 108. (O.V.G. VIII 402.)

Litt.: Mylius, corpus constitutionum Marchicarum V 1, 143. Justi, Polizei I § 247. Stein S. 318. L. § 177. M. § 69. R.L. I 821. — Spritzenverbände vgl. oben § 40.

Döhring, das Feuerlöschwesen Berlins. 1881.

Zeitschrift: der Feuerwehrmann (1885 Nr. 14. Petition betr. gesetzl. Regelung des Feuerlöschwesens).

Anm. England: electric lighting Act v. 18. Aug. 1882. (Kommentar v. Higgins und Edwards. London 1883.)

§ 92. Das Wasserwesen.

Systematik vgl. 1) § 83. 2) Kap. VII § 118. 3) § 137. R.V. 4 8, 9.

Preußen. Ges. v. 20. Aug. 1883 und 12. Dez. 1880. Ges. v. 15. Nov. 1811. Ges. v. 9. Febr. 1867 (Neuvorpommern und Rügen).

Baden. Ges. v. 25. Aug. 1876. Wasserwehrordnung und Wasserpolizeiordnung. v. 24. Dez. 1876. Verordn. v. 26. März 1878.

Bayern. Ges. v. 28. Mai 1852 und 15. April 1875. Verordn. v. 23. Jan. 1872 § 31 ff.

Romagnosi, das Wasserleitungsr. übers. v. Niebuhr (1840); Weiske, R.L. Bd. XIV. Vgl. auch die Lehrbücher des Privatr., insbes. Windscheid, Stobbe, Mittermaier, Dernburg. Brückner, das deutsche Wasserr. in Annalen 1877 (auch in sep.). Neubauer, Zusammenstellung des Wasserr. Berlin 1881. Näf, das bad. Wasserr. Lahr 1884. Schenkel, desgl. Karlsruhe 1877. Für Preußen Litt. bei Rönne §§ 328—332. Für Bayern vgl. Seydel, Grundriß S. 147 ff. M. §§ 106—109. L. § 85 ff. §§ 179, 180. R.L. I 504, 695. Stein S. 321—337. Sarwey, öffentl. R. S. 352 ff. Reichhaltige weitere Litteraturnachweise L. S. 373 und insbes. in Schenkels Abhandlungen im R.L. I 350, II 808, III 1170 ff. und 1243—1272.

Ueber Wassergenossenschaften, Deichverbände vgl. oben § 40, s. auch § 118.

§ 93. III. Das Bauweſen (Baupolizei, Bauverwaltung).

R.Str.G.B. 320, 366 3, 8—10, 367 6—15, 368 3 und 4, 369 3. Gew.O.G. § 16—28, 120 3, 147 2.

Preußen. Allg.L.R. I 8 § 33 ff. Geſ. v. 2. Juli 1875 (Ausg. v. Friedrich, Berlin 1882). Geſ. v. 25. Aug. 1876 § 13 ff. Zuſt.-Geſ. § 143 ff.

Baden. Landrechtsſätze 653—681. P.Str.G.B. 30, 107, 108, 114, 119, 130—132. Geſ. v. 20. Febr. 1868. Verordn. v. 5. Mai 1869, 27. Juli 1874.

Bayern. Allg. Bauordn. v. 19. Sept. 1881. Verordn. v. 16. Mai 1876. P.Str.G.B. 101 ff.

Württemberg. Geſ. v. 6. Okt. 1872. Geſ. v. 16. Dez. 1876 § 79.

Sachſen. Geſ. v. 6. Juli 1863 und 27. Febr. 1869. (Weitere Quellen bei M. S. 191 N. 5.)

Bauordn. f. Berlin v. 21. April 1852; eine neue im Entwurf z. Z. vorliegend; f. München v. 3. April 1879; f. Frankfurt a. M. vgl. Oven, Samml. v. Geſetzen f. Frankfurt IV 1 (Frankfurt, Rommel); f. Heidelberg neue Bauordn. v. 15. Febr. 1885.

Leuthold, d. deutſche Baupolzeir. Annalen 1879 S. 809—890. Rönne § 324. Rönne, Baupolizei (3. Aufl. 1872). Jäſchke, die preuß. Baupolizeigeſetze. 5. Aufl. v. Seydel, Berlin 1882 (enthält 1) allgemeine Normen, 2) Provinz Brandenburg S. 187 bis 235, 3) Berlin S. 235—338). Zander, Baupolizeigeſetze. Berlin 1881. Leuthold, ſächſ. Baupolizeir. 4. Aufl. Leipzig 1884. Förtſch u. Caſpar, elſ.-lothring. Baurecht. Straßburg 1879. — L. § 106 ff. M. § 71 ff. Weitere Litt. bei Rönne S. 303 N. 1. Annalen 1879 S. 822. Zeitſchrift: Zentralblatt der Bauverwaltung, 52. Nr. Berlin, Ernſt und Korn.

Praktikum Nr. 95—107.

O.V.G. II 362, IV 374, V 324, 350, 370, VI 295, 304, VII 314, VIII 331, IX 318, 332. Baubehörden L. S. 459.

§ 94. Materielles Baupolizeirecht (allgemeine Grundſätze).

§ 95. Materielles Baupolizeirecht (beſondere Rückſichten).

Gew.O. § 16 ff. — R.G. v. 24. Dez. 1871, 19. Juni 1883. — Zirk.Erl. des preuß. Miniſteriums des Innern v. 18. Nov. 1881 (Staatsanz. Nr. 293) und Berl. Polizeiverordn. v. 29. Juni 1881, betr. die Theater. Sächſ. Verordn. v. 28. Dez. 1882.

§ 96. Formelles Baupolizeirecht.

Baubewilligung: Allg.L.R. I 8 § 67. Bad. Verordn. v. 1869 § 48. Bayr. B.O. § 6. Württemb. B.O. § 79 (Bauanzeige: Hamburger Baupolizeigeſ. § 11).

R.Str.G.B. § 330 ꝛc. vgl. oben zu § 93. R. d. R.G. III 7, 26, IV 160, 621, V 8.

(Ueber Reichs- und Landesrecht vgl. R.d.O. IX 253, XIV 112.)

Ueber die rechtl. Folgen des Bebauungsplanes vgl. Praktikum Nr. 102. Gneist in Hartmanns Zeitschrift IV 297. v. Bosse, Zeitschr. f. Verwaltung in Sachsen XXXVIII 97. M. S. 194 N. 12. O.V.G. V 381.

Fünftes Kapitel.

Der Staat und das geistige Leben.

I. Die Verwaltung und das kirchliche Leben.

Vgl. z. B. Preuß. Instr. v. 23. Okt. 1817 § 18. Brauchitsch I S. 329, 355 u. s. w. Näheres im Kirchenrecht [Kirchenheims Grundriß § 11—20]. Ueber die Feiertagsheiligung vgl. unten § 105[1] S. 159.

§. 97. II. Die Unterrichtsverwaltung.

Stein, Bildungswesen, vgl. oben § 11[1]. L. § 187 ff. M. § 84 ff. R.L. III 938.

Zentralblatt f. die gesamte Unterrichtsverwaltung in Preußen. Berlin, Hertz (amtlich, 12 Hefte). Verordn.Bl. des großherzogl. Oberschulrats. Karlsruhe, Groß. Aus den übrigen (ca. 120) deutschen Zeitschriften über Schulwesen sind hervorzuheben: Rundschau über das Unterrichtswesen aller Länder (12 Hefte. Hildburghausen) u. Deutsche Schulgesetzgebg. Berlin, Keller (52 Nrn.).

§ 98. System des Volksschulrechts.

Preußen. Schulgesetz fehlt. — Allg.L.R. II 12. Generallandschulregl. v. 12. Aug. 1763. Instr. v. 23. Okt. 1817 § 18, v. 30. April 1815 § 40. Instr. v. 6. Juni 1841. Kab.Ordre v. 14. Mai 1825. Preuß. Verf. Art. 21, 26, L.V.G. § 26. Zust.Ges. § 45—49. Ges. v. 17. März 1872 (Ministerium Falk). Für einzelne Provinzen insbes. Schulordn. f. Preußen v. 12. Dez. 1845, f. Schlesien v. 3. Nov. 1765 u. 18. Mai 1801. Hannöv. Volksschulges. v. 26. Mai 1845 (weitere Nachweise L. S. 738. M. S. 230).

Baden. Verordn. v. 12. Aug. 1862. Ges. v. 8. März 1868, 16. Febr. 1872. Verordn. v. 2. April 1868, 1. Okt. 1869. Instr. v. 8. Febr. 1874. Verordn. v. 9. Okt. 1869.

Bayern. Verordn. v. 9. Jan. 1873 u. Ges. v. 10. Nov. 1861 (Schulbedarfsgesetz). Verordn. v. 31. Dez. 1864, 22. Jan. 1872, 5. Nov. 1880, 26. April 1882. Verordn. v. 1. April 1832. Instr. v. 15. Okt. 1808, 30. Juni 1873.

Württemberg. Ges. v. 29. Sept. 1836, 6. Nov. 1858, 25. Mai 1865, 8. April 1872, 22. Jan. 1874, 30. Dez. 1877. Instr. v. 4. Juli 1865, 23. Mai 1872, 27. Jan. 1874.

Sachsen. Ges. v. 26. April 1873.

Hessen. Ges. v. 16. Juni 1874.

Reichslande. Ges. v. 30. Dez. 1871 § 15. Verordn. v. 2. Febr. 1872. Ges. v. 12. Febr. 1873. Verordn. v. 10. Juli 1873. Regulativ v. 4. Jan. 1874. Ges. v. 23. Dez. 1873.

Litteratur. Geschichte: Strack, Gesch. des Volksschulwesens. 1872. H. Schulze II 560. L. § 190. Stein S. 230 ff. Allgemeines: Kirch, das deutsche Volksschulrecht. Leipzig 1854, 1855, II Bde. L. § 191 195. M. § 86. R.L. III 599—609, 613 bis 618. Kl. St.W.B. III 370. Bluntschli, Staatsr. (Bd. II) S. 460. Rümelin, Tüb. Zeitschr. 1868, 311. Jolly bei Schönberg Bd. III Abhandl. IX.

Preußen. Gesetzausgaben: Giebe, Verordn. betr. Volksschulwesen. Düsseldorf 1882. (Nachtrag 1884.) Dangschat, die Schulverwaltung; Zusammenstellg. der amtl. Verordn. (206 S.) Posen 1884. Dangschat, Rechtsverhältnisse der preuß. Elementarlehrer. Posen 1882. — Gneist, die konfessionelle Schule. 1869. Gneist, die Selbstverwaltung der Volksschule. Gneist, die Simultanschule (Berlin, Springer). Rede über das Schulaufsichtsges. 1872. Rönne § 394—400. Reichhaltig: Schulz, B., die Schulordn. f. Ost- u. Westpreußen (629 S.). Danzig, Kasemann.

Baden. Joos, Ges. über Elementarunterricht. Heidelberg 1879. Ges. über Mittelschulen. Tauberbischofsheim 1882.

Württemberg. Stirm, Volksschulwesen. 1873. (Marq. Hdbch. III 1, II S. 241. Sarwey, Staasr. II 318 ff.)

Sachsen. Walter, Volksschulrecht, 4. Aufl. Dresden 1882.

Hamburg. Nicolai, Unterrichtsgesetzgbg. Hamburg, Gräfe 1884,

Reichslande. Vgl. Marq. Hdbch. II 1, S. 244.

Praktikum Nr. 116—124.

[Französ. Ges. v. 28. März 1882, vgl. Jolly, die französ. Volksschule. Tübingen 1884. Englische Elementary Education Act. v. 1876 (39 u. 40 Vict. 79). Ausg. v. Owen, Glen u. a. Gneist, S. 869 ff.]

§ 99. Höhere Lehranstalten.

Preußen. Lehrplan v. 31. März, Prüf.Ordn. v. 27. Mai 1882.

Baden. Verordn. v. 25. Juli 1868.

Württemberg. Ges. v. 1. Juli 1876.

Sachsen. Ges. v. 22. Aug. 1876 u. 15. Febr. 1884.

Rönne §§ 401—404. Bluntschli, Staatsr. II S. 570. M. § 88. L. § 196. Rösler II S. 111 ff. Wiese, Verordn. f. die höheren Schulen in Preußen, III Bde. Vgl. Hue de Grais. § 308.

§ 100. Fachschulen. Privatschulen.

Ueber die Fachschulen vergl. die einzelnen Verwaltungszweige. Uebersicht bei Hue de Grais, § 304 N. 14. Rönne § 405

bis 409. Schmoller im Jahrb. N. F. V S. 267. Sachsen. Ges. v. 3. April 1880. M. § 89.

Ueber den Privatunterricht Gew.Ordn. § 6, 35. L. § 198.

§ 101. Universitäten.

Neueste Statuten von Straßburg v. 24. Febr. 1875. Gießen 26. Nov. 1879. Leipzig 15. März 1880 (weitere bei Rößler, Verwaltungsr., II S. 166 ff.). Uebersicht über die inneren Einrichtungen bei Hofmann, Frage der Teilung der philos. Fakultät. Rektoratsrede. Berlin 1880. — Organisation Jenas vgl. Marq. Hdbch. III, II, 2 S. 24 ff.

Gesetze über die Rechtsverhältnisse der Studierenden:

Preußen. Ges. v. 29. Mai 1879.
Baden. Ges. v. 19. März 1868.
Sachsen. Ges. v. 28. Febr. 1868.
Bayern. Ges. v. 10. Okt. 1849.
Württemberg. Ges. v. 4. Mai 1859.
Sachsen-Weimar. Ges. v. 20. Mai 1879.
Hessen. Ges. v. 15. Jan. 1879.

[Baumgart, Grundsätze zur Erlangung der Doktorwürde bei allen Fakultäten des Deutschen Reiches. Berlin 1884 (2 M. 25 Pf.). Baumgart, die Stipendien ꝛc. an den Universitäten des Deutschen Reiches. Berlin 1885 (14 M.).]

Allgem. u. geschichtl. Litterat.: Winkelmann, E., die ersten Staatsuniversitäten. Heidelberg 1880. Savigny, Geschichte des röm. Rechts, Bd. III (1851) S. 152 ff. Stölzel, Svarez. Berlin 1885, II B. Kp. 2. Meiners, Geschichte der Entstehung der hohen Schulen unseres Erdteils. I—IV. Göttingen 1802 bis 1805. Meiners, Verfass. u. Verwalt. deutscher Universitäten. Göttingen 1801. II Bde. G. v. Meyer, corp. iur. confoed. Germ. II S. 96, 320, 475. B. Beschl. v. 20. Okt. 1819, 13. Nov. 1834, 2. April 1848. Gr. St.W.B. X 677. Kl. St.W.B. III 997. Rößler a. a. O. M. §. 90, 91. L. § 197. Rönne §§ 410—413. Weitere Litt. bei H. Schulze II S. 574.

III. Das allgemeine Bildungswesen.

§ 102. Pflege der Wissenschaft.

Stein, Bd. VI. Rößler II 323 ff. M. § 93. Rönne § 414. H. Schulze, § 226. Pözl, bayr. Verw.R. § 223. Gr. St.W.B. VI S. 149. Statuten der preuß. Akademie v. 31. März 1838. (Dekrete f. die französ. Akademie v. 1635 u. v. 1693.) Bluntschli, Staatsr. S. 487. Kl. St.W.B. I 48. Preuß. Dotationsges. § 4[6]. Hue de Grais § 311. — Reichsinstitute s. Laband, I S. 333 N. 5. — R Ges. v. 11. Juni 1870.

Bibliotheken: Preuß. Ges. v. 12. Mai 1851 § 6. R.Ges. v. 7. Mai 1874 § 30. Z.Bl. für Unterrichtsverwalt. 1878 S. 553. Robert, recueil des lois, décrets etc. concernant les biblio-

thèques publiques. Paris, Champion 1884). Cousin, de l'organisation et l'administration des bibliothèques publiques [mit Abdruck der Reglements ꝛc.]. Paris 1882.) — Leihbibliotheken: Vgl. § 104. — Archive: Preuß. Zuſt.Geſ. § 16. Städte-Ordn. f. die öſtl. Provinzen § 50. Württemb.: Marq., Hdbch. III 1, 2 S. 210. Ueber Beruf u. Einrichtung des Archivweſens Jahrb. N. F. I. Heft 2.

§ 103. Pflege der Kunſt.

Reich: Vertrag mit Griechenland v. 25. April 1874 (R.G.Bl. 1875).

Schasler, die ſtaatlichen Einrichtungen für den Kunſtunterricht, Jahrb. N. F. III 2—3. v. Wuſſow, die Erhaltung der Denkmäler in den Kulturſtaaten der Gegenwart. Nach amtlichen Quellen (daſ. eingehender Nachweis aller Geſ.). Bd. I, II (Anlagenband). Berlin 1885.

Theaterrecht (vgl. auch §§ 95 u. 105). Gew.Ordn. §§ 32, 33a u. die Kommentare dazu (insbeſ. Annalen 1881, S. 447 ff. Reichsarchiv I S. 172—181). Preuß. Verordn. v. 31. Dez. 1883 zu Zuſt.Geſ. § 114, O.V.G. u. a. II 308, III 237. Stein Bd. VI (1. Aufl.) S. 40. Tüb. Zeitſchr. 1864. S. 736. N.L. III 539. M. S. 250. (Constant, code des théâtres. Paris, Pedone-Lauriel, 2. Aufl. 1882.)

§ 104. IV. Die Preßpolizei.

R.Geſ. v. 7. Mai 1874. (Geſ. v. 21. Okt. 1878, § 11 ff.; vgl. oben § 49.) Kommentare v. Thilo, Berlin 1874. Schwarze, Erlangen 1874. Marquardſen, Berlin 1875. Berner, Lehrb. des Preßr. Berlin 1876. Liszt, das Reichspreßr. Berlin 1880. (Liſzt, Lehrb. des öſterr. Preßr. Leipzig 1878.) Kayſer in Holtzendorffs Hdbch. d. Strafr., Bd. IV S. 545 ff. — Gr. St.W.B. VIII 227. N.L. I 312, III 132—154, 309. L. § 61. M. §§ 54—60.

Plakatweſen. R.Geſ. § 30. M. S. 163. L. S. 182. Praktikum Nr. 134 (O.V.G. V 413).

Kolportage. Gew.Ordn. §§ 56[10], 60c. Preuß. Verordn. v. 31. Dez. 1883 zum Zuſt.Geſ. § 121.

Leihbibliotheken ꝛc.: Gew.Ordn. §§ 14, 148[3]. N.L. II 655.

Ueber die Preßpolizei in Elſaß-Lothringen: L. S. 286. [Vgl. auch das franzöſ. Preßgeſ. v. 29. Juli 1881, Zeitſchr. f. Strafrechtswiſſenſchaft, Bd. I u. Geſ. v. 2. Aug. 1882, ebenda III 157.]

Vorſchriften, die auf Buchhandel u. Preſſe bezüglichen geſetzl. in Deutſchland, Oeſterreich und der Schweiz. Berlin, Volm 1884 (110 S.).

§ 105. V. Die Sittenpolizei.

L. § 189. M. § 94 ff. Loening bei Schönberg Bd. III. Rönne §§ 304, 305. H. Schulze § 207. Zur Geſchichte vgl. R.P.Ordn. von 1577 u. die oben §§ 6, 7 angeführten Werke. Gew.Ordn. §§ 105, 136.

1) Maßregeln gegen Störung der Feiertage.

R.Str G.B. 366[1].

Preußen. Kab.Ordre v. 7. Febr. 1837 (vgl. Illing, Handb. f. Verwaltungsbeamte, Abschn. X).

Baden. Verordn. v. 28. Jan. 1869 § 2.

Bayern. Verordn. v. 30. Juli 1862 § 3. Ges. v. 4. Aug. 1883.

Württemberg. Ges. v. 27. Okt. 1855 § 13.

Sachsen. Ges. v. 1. Dez. 1864 § 33. (Vgl. H.G.B. 329. W.O. 92. Z.Pr.O. 171, 193, 200, ferner z. B. preuß. Feld- u. Forstpolizeigesetz v. 1. April 1880, § 2[1].).

Vgl. Ges. der französ. Revolution v. 21. Sept. 1792. Schweizer, Eisenbahngef. (1872) § 9. — Rönne IV S. 203. R.L. III 707.

S. auch die oben § 45 angeführte Schrift Roedenbecks.

2) Maßregeln gegen Trunksucht.

Gew.Ordn. §§ 33, 53. (Seydel, Gewerber. S. 82 ff. Annalen 1885 S. 50. Zahlreiche Entscheidungen höchster Gerichte über den Begriff Gast- u. Schankwirtsch. im Reichsarchiv I 175.) R.Str.G.B. §§ 361[5], 362, 365. Preuß. Zust.Ges. § 119. Bad. P.Str.G.B. §§ 76, 77.

Praktikum Nr. 126.

R.L. II 4, 684 (vgl. oben § 103) III, 83 („Polizeistunde"), 539. Bochmann, Gesetzsamml. f. den Gast- u. Schankwirtschaftsbetrieb im Deutschen Reiche (208 S.). Berlin, Liebheit 1884. — Stursberg, Bekämpfung der Völlerei. Düsseldorf 1877. Baer, der Alkoholismus. Berlin 1878. Entwurf eines Trunksuchtsges. (Verhandl. des Reichstags v. 5. u. 6. April 1881). Vgl. Niederländ. Ges. v. 28. Juni 1881, in zahlreichen Ausgaben (Beil. z. Zeitschrift f. Strafrechtswissenschaft Bd. III).

3) Maßregeln gegen Müßiggang.

R.Str.G.B.. 361, 362, vgl. oben § 78.

4) Maßregeln gegen Glücksspiele.

R.Ges. betr. Schließung der Spielbanken v. 1. Juli 1868. R.Str.G.B. 284, 285, 360[14] (vgl. Olshausen, Kommentar des Str.G.B., 2. Aufl. 1885). Preuß. Erl. v. 2. Nov. 1868. Verf. v. 14. Nov. 1868. Verordn. v. 5. Juli 1847. Bayer. P.Str.G.B. 57. Verordn. v. 10. Juli 1867. Bad. P.Str.G.B. § 79. Gew.Ordn. § 56[5]. Ueber den Totalisator s. die Entscheidungen: Praktikum Nr. 128. Geschichtliches: Schuster, das Spiel im Deutschen Recht. Wien 1878. Zeitschr. f. vergleichende Rechtswissenschaft III S. 196.

5) Maßregeln gegen Unzucht.

R.Str.G.B. § 361[6], 362 (§§ 180—184). Preuß. Kab.Ordre v. 31. Okt. 1845. Aus den zahlreichen Entscheidungen über die Bordelle R. des R.G. I 281. Das deutsche Str.G.B. u. die

polizeilich konzessionierten Bordelle (Gutachten). Hamburg 1877. Zusammenstellung gesetzl. Bestimmungen bei Savornin Lohmann, de verhouding van den staat tot de prostitutie. Groningen, Wolters 1881.

Konkubinat: Bayr. Ges. v. 20. März 1882 (vgl. Harburger, die Bestrafung des Konkubinats in Deutschland. Zeitschr. f. Strafrechtswissenschaft III 499).

6) Maßregeln gegen Thierquälerei.

R.Str.G.B. 360[13]. Bekanntm. des Reichskanzl. v. 13. Juli 1879. Bad. P.Str.G.B. § 78. Württemb. P.Str.G.B. § 7. Hess. Verordn. v. 2. März 1873. Sächs. Verordn. v. 4. April 1878. — Erlaß des preuß. Kultusministers v. 2. Febr. 1885. — Vgl. cruelty to animals act v. 1876. Niederländ. Str.G.B. (1881) §§ 254, 455.

Sechstes Kapitel.

Allgemeine Wohlstandspflege.

§ 106. Einleitung. Volkswirtschaftspflege und Verwaltungsrecht.

H. Schulze II § 228. M. § 99. Da in der Litteratur zu den Kap. 6—8 hauptsächlich nur die Werke, welche der Gesetzeskunde und Rechtswissenschaft dienen, aufgeführt werden können, auch der Vortrag selbst der Ergänzung durch nationalökonomische Vorlesungen bedarf, sei hier ein für allemal auch auf die volkswirtschaftliche Litteratur verwiesen, so auf die Werke von Roscher, Wagner ꝛc. (M. S. 258), wie insbesondere auf alle einzelnen Abhandlungen in Schönbergs Hdbch. der politischen Oekonomie Bd. I, II (2. Aufl. Tübingen 1885).

Wirtschaftliches Vereinswesen.

Vgl. das Handelsr. (S. auch oben § 40 und unten § 116[2], 130.)

I. Die Verwaltung und das Kapital.

§ 107. Versicherungswesen.

R.V. 4[1]. R.Str.G.B. 360[9]. Gew.Ordn. § 14.

Preußen. Ges. v. 17. März 1853. Zust.Ges. § 120. Prov.Ordn. § 120. Ueber die Feuerversicherungen in Preußen s. Rönne § 393. (Hue de Grais § 314, 315.)

Bayern. Verordn. v. 11. Okt. 1872. Bek. v. 3. Okt. 1871. Ges. v. 3. März 1875. Ges. v. 13. Febr. 1884 betr. Hagelversicherung.

Württemberg. Ges. v. 19. März 1852, 14. März 1853 u. 30. März 1875.

Baden. Ges. v. 30. Juli 1840. Ges. v. 29. März 1852.

Sachsen. Ges. v. 25. Aug. und 28. Aug. 1876.

Elsaß-Lothringen. Jacob im Jahrb. N. F. V Heft 1. — L. §§ 174—176. M. §§ 180—182. Annalen 1880, 138. Stein S. 337. Weitere Litteratur R.L. III 1088 ff.

Zeitschriften: Zeitschrift f. Versicherungswesen hrsgb. v. Neumann. Berlin, Mittler. Desgl. v. Saski. Leipzig, Schulze. Annalen f. das ges. Versicherungswesen. Leipzig, Fritsch (sämtlich 52 Nr.). — Vgl. auch § 114.

§ 108. Sparkassen.

Preuß. Reglement v. 12. Dez. 1838. Bad. Ges. v. 9. April 1880. Els.-Lothr. Ges. v. 7. Mai 1853, 4. Nov. 1872. Verordn. v. 23. Juli 1879. Brämer, das Sparkassenwesen. 1864. Stieda, Jahrb. N. F. I[3], II[2]. St.W.B. III 513. L. § 165. M. § 158. R.L. III 712.

Exkurs über Postsparkassen: Elster, die Postsparkassen, Jena 1881. Annalen 1878 S. 807, 1883 S. 649, 1885 S. 1 bis 50. Weitere Litteratur s. Zentralblatt f. R.W. IV Heft 9.

§ 109. Kreditwesen.

Ueber Wuchergesetzgebung vgl. R.Str.G.B. 301, 302[a], 302 d. R.L. III 1354. — L. §§ 162, 163. M. §§ 154, 155, 157. Stein S. 460—577 (vgl. Hue de Grais §§ 316—318). Gew.Ordn. §§ 34, 38. — Landwirtschaftliche Kreditanstalten vgl. § 118.

§ 110. Bankwesen.

Reichsbankgesetz v. 14. März 1875. Statut v. 21. Mai 1875 (gültig bis 31. Dez. 1890 vgl. daselbst § 40). Vertrag zwischen Preußen und dem Reich v. 17., 18. Mai 1875. Preuß. Ges. v. 27. März 1875. Ausg. des Bankgesetzes v. Sötbeer. Erlangen 1875. Rönne § 391 ff. M. §§ 156, 149, 150. L. § 164. R.L. III 345. Annalen 1874 633, 1631, 1816; 1875 835, 1187; 1877 820. Endemann, röm. kanonist. Wirtschafts- und Rechtslehre I 421. Poschinger, Bankwesen und Bankpolitik in Preußen I—III. Berlin 1878. — Die juristischen Beziehungen der Reichsbank: s. Laband II 380 ff., Koch in Buschs Archiv f. Handelsr. XXXIII 139 ff., XXXIV 125 ff. Hartmanns Zeitschrift f. öffentl. R. I 590.

II. Die Verwaltung und die Arbeit.

§ 111. Einleitung. („Die Arbeiterfrage.")

Stein S. 738—777, S. 818 ff. L. § 128. Weitere Litteratur bei Schönberg. Gew.Ordn. § 115 (Truckſystem), § 152 ff. (Koalitionsfreiheit).

§ 112. Die arbeitenden Klassen.

Das Gesinderecht.

Reich. Bek. v. 10. März 1873.

Preußen. Landr. Gebiet: Ges.Ordn. v. 8. Nov. 1870. (Posseldt, preuß. Gesinder. 129 S. Berlin 1882.) Ges. v. 24. April 1854 betr. Verletzungen der Dienstpflicht ꝛc. Promemoria v. 4. Okt. 1883 (Reichsanz. vom 6. Dez.).

Rheinprovinz. Ges. v. 19. Aug. 1844.

Neuvorpommern. Ges. v. 11. April 1845.

Schleswig-Holstein. Ges. v. 25. Febr. 1840, 6. Febr. 1878.

Hannover. Ges. v. 15. Aug. 1844.

Kurhessen. Ges. v. 15. Mai 1797, 18. Mai 1801, 29. Nov. 1823.

Nassau. Ges. v. 15. Mai 1819.

Baden. Ges. v. 3. Febr. 1868.

Bayern. P.Str.G.B. 106.

Württemberg. Ges. v. 27. Dez. 1871.

Sachsen. Ges. v. 10. Jan. 1835 (Ausg. v. Bernewitz 1877). Ueber Dienstbücher s. die Quellen bei M. S. 429 N. 4. M. § 140.

Zur Geschichte: Jahrb. f. Nationalökonomie und Statistik X 237.

Weitere Litteratur bei L. § 129. Rönne § 306 (IV S. 207 N. 3). R.L. II 147. Landwirtschaftliche Arbeiter L. § 130. Bergarbeiter L. § 131 s. unten § 124. Schiffsmannschaft auf Seeschiffen L. § 139. (Seemannsordn. v. 27. Dez. 1872.) Vgl. unten § 138. Die gewerbl. Arbeiter s. § 113 ff.

§ 113. Sorge für die gewerblichen Arbeiter (Fabrikgesetzgebung).

Gew.Ordn. § 105—139 b und die Kommentare dazu (vgl. hierzu auch die Litteratur vor § 125). Bek. des Bundesrats v. 23. April 1879 und 20. Mai 1879. L. §§ 132—135. R.L. I 774, II 891, III 703. — Vgl. Factories and workshops Act 41 Viet c. 16 v. 27. Mai 1878 (Uebersetzung v. Bojanowski Jena 1881). Schweizer Ges. v. 23. März 1877 und Lohmann, die Fabrikgesetzgebungen der Staaten des europäischen Kontinents. Berlin 1878.

Zeitschriften: Der Arbeiterfreund v. Böhmert und Gneist (seit 1863). Berlin, Simion. Volkswohl, allg. Anzeiger der Sozialkorrespondenz (seit 1876). Dresden, 52 Nr. Concordia, Mainz, Zabern.

§ 114. Die Arbeiterversicherung.

R.Ges. über die Krankenversicherung v. 15. Juni 1883. R.Ges. über die Unfallversicherung v. 6. Juli 1884. Bek. v. 14. Juli 1884. Ges. v. 28. Jan. 1885. Zahlreiche Ausgaben; Kom-

mentare v. Wödtke z. Ges. v. 1883. Berlin. 2. Aufl. 1885. Wödtke, Kommentar z. Ges. v. 1884. Berlin 1885. Casper, Reichsarchiv I S. 34—87. Häpe, das Krankenversicherungsr. Leipzig 1885. — Zur Vorgeschichte: Grad in Annalen 1882 S. 714—768 (Elsaß-Lothringen). Bödiker, die Unfallgesetzgebung der europäischen Staaten. Leipzig 1884. Schmoller, Materialien zur Arbeiterversicherung. Jahrb. N. F. V Heft 1. Schönberg bei Schönberg. 2. Aufl. Bd. II Abt. XIX (1. Aufl. Brentano I S. 977).

Ueber die internationalen Wohlfahrtseinrichtungen vgl. Fischer im Jahrb. N. F. III Heft 1 und Archiv f. Post und Telegraphie VI 481. — Zeitschriften: Nachrichten, amtliche, des Reichsversicherungsamtes (24—26 Nr.). Berlin, Asher (werden zum Teil auch im Reichsanzeiger veröffentlicht). Die Arbeiterversorgung. Neuwied, Heuser (seit 1884), 24 Nr.

Exkurs über die Unfallversicherung der Arbeiter zur See. Litteratur: Hansen und Silberschlag im Arbeiterfreund XXI 3.

§ 115. Die Arbeitrechtspflege.

Fabrikinspektion, Arbeitergerichte, Einigungsämter.

Gew.Ordn. § 139a (Beschluß d. R.G. v. 25. Jan. 1882). Seufferts Archiv XXXVIII 87.

Preußen. Anw. v. 24. Mai 1879.
Baden. Ges. v. 30. Jan. 1879.
Bayern. Ges. v. 19. Febr. 1879.
Württemberg. Verordn. v. 7. Nov. 1879.

Stein S. 866 ff. Thun, Fabrikinspektoren, Jahrb. N. F. V 1. Annalen 1881 S. 714, 1882 S. 327. Mitteilungen aus den Jahresberichten der mit Beaufsichtigung der Fabriken betrauten Beamten (herausgeg. im Reichsamt des Innern). Berlin, Kortkampf. L. § 136. Gew.Ordn. § 97a Nr. 6, § 120a (Drucksachen des Reichstages 1878 Nr. 110), § 142. R.L. I 621. Dietel, Gewerbestreitigkeiten. Eine Auswahl v. Entscheidungen des Gewerbeschiedsgerichts der Stadt Leipzig. Leipzig 1883.

Siebentes Kapitel.

Sorge für die einzelnen Wirtschaftszweige.

I. Sorge für die Urproduktion.

§ 116. a) Land- und Forstwirtschaft.

Rönne §§ 333—335.

1) Verwaltungsorgane.

Preußen. A.Erl. v. 25. Juni 1848, 11. Aug. 1848. Ges. v. 7. März 1850. Ges. v. 27. April 1872, 10. Okt. 1874, 13. Aug. 1876 (s. auch § 117).

2) Vereinswesen.

Preußen. Erl. v. 7. Sept. 1811 § 31. Kab.Ordre v. 16. Jan. 1842. Regul. f. das Landes-Oekonomie-Kollegium v. 1. Mai 1878.

Baden. Verordn. über den Landeskulturrat v. 9. Okt. 1862, 24. April 1869.

Württemberg. Verordn. v. 12. April 1877.

Bayern. Regulativ v. 11. Nov. 1862 und 29. Juni 1866.

Sachsen. Ges. v. 9. April 1872 u. 15. Juli 1876. (Vgl. v. Kaufmann, Vertretung der wirtschaftlichen Interessen, s. oben § 41 und L. § 97, M. § 99.)

3) Feldpolizei.

Preußen. Ges. v. 1. April 1880 (Ausg. v. Daude, 3. Aufl. Berlin 1885).

Baden. P.Str.G.B. § 143 ff.

Verträge: Hue de Grais § 340, Reichsr.: R.Str.G.B. § 368. Feldhüter: L. S. 405. (R.L. I 808.)

4) Vertilgung schädlicher Tiere.

R.Str.G.B. § 368. Verordn. des Bundesrats v. 26. Febr. 1875.

Hessen. Ges. v. 6. Nov. 1879.

Baden. Verordn. v. 1. Okt. 1864.

Internationale Reblauskonvention v. 3. Nov. 1881. R.Ges. v. 3. Juli 1883. (L. § 92. R.L. III 1153.)

5) Vermessungswesen (Vermarkung — agrimensores).

Preußen. Reglement v. 2. März 1871 (Die Landmesser und Feldmesser in Preußen. Berlin, Decker 1884).

Baden. Ges. v. 26. März 1852, 20. April 1854. L. § 91. M. § 105a. Jahrb. II 325, III 67. Quellen: R.L. III 1050. Zeitschrift: Zeitschrift f. Vermessungswesen (Berlin seit 1871).

§ 117. Die Agrargesetzgebung.

Preußen. Erl. v. 9. Okt. 1807. Ges. v. 2. März 1850, 11. März 1850, 15. April 1857, 10. April 1865, 27. April 1872, 15. März 1879. Ges. betr. d. Verfahren v. 18. Febr. 1880 (Ausg. v. Kohli. Berlin 1883).

Hohenzollern. Ges. v. 28. Mai 1860.

Kurhessen. Ges. v. 23. Juli 1876.

Nassau. Ges. v. 5. April 1869, 15. Febr. 1872, 16. Juni 1876.

Schleswig-Holstein. Ges. v. 3. Jan. 1873, 17. Aug. 1876.

Hannover. Ges. v. 2. Juli 1833. Verordn. v. 28. Sept. 1867. Ges. v. 3. April 1869.

Lauenburg. Ges. v. 14. Aug. 1872.

Baden. Ges. v. 26. März 1853, 6. April 1854, 20. April 1854, 5. Mai 1856. Verordn. v. 18. Okt. 1869.

Württemberg. Ges. v. 27. und 28. Okt. 1836, 14. April 1848.

Bayern. Ges. v. 4. Juni 1848, 28. April 1872. Ges. v. 28. Mai 1852, 10. Nov. 1861.

Sachsen. Ges. v. 17. März 1832 und 15. Mai 1851. (Leuthold, Verwaltungsr. S. 299 ff.) Vgl. M. S. 290.

Geschichte: Inama-Sternegg, Deutsche Wirtschaftsgeschichte. Leipzig 1879 I. Hanssen, agrarhistorische Abhandlungen. Leipzig 1880. Sugenheim, Geschichte der Aufhebung der Leibeigenschaft in Europa. Petersburg 1861 (vgl. Engelmann, Geschichte der Aufhebung der Leibeigenschaft in Rußland. Leipzig 1884). Judeich, die Grundentlastung in Deutschland. 1863. (Doniol, la révolution française 1876 S. 68 ff.) Geltendes Recht: Lette u. v. Rönne, die Landeskulturgesetzgebung. Berlin 1853. Lette in Rottecks St.W.B. I 322. Glatzel u. Sternberg, das Verfahren in Auseinandersetzungssachen. Berlin 1884. Gemeinheitsteilungsverfahren, das preußische (s. die Praxis). 2. Aufl. Münster, Aschendorff 1884. Schöner, Hdbch. f. Beamte und Laien über Gemeinheitsteilungs- 2c. Sachen. Breslau u. Leipzig 1882. R.L. Art.: Agrargesetzgebung, Ablösungssachen, Dismembration, Gemeinheitsteilungen I 15, 54, 537, II 72. Stein S. 577 ff.

Weitere Litteratur: M. § 102 ff. L. § 79 ff. (IV S. 311 ff.). R.L. I 58. Vgl. auch die Litt. bei § 116.

Höferecht für Hannover v. 2. Juni 1874, für Lauenburg v 21. Febr. 1881, s. Westfalen v. 30. April 1882, s. Brandenburg v. 13. Juli 1883, s. Schlesien 1884.

Schultzenstein, Landgüterordn. s. Brandenburg. Berlin 1884. Bärnreither, Stammgütersystem. Wien 1882. Vgl. Meyer, Heimstätten- und Wirtschaftsgesetze der Ver. Staaten. Berlin 1883.

Praktikum Nr. 135—143.

Zeitschriften: Jahrbücher, landwirtschaftl. u. Archiv d. Landesökonomiekollegiums. Berlin, Parey, seit 1882. Deutsche landwirtschaftliche Presse. 104 Nr. ebend. Sächs. landwirtschaftliche Zeitschrift. Dresden, seit 1852. Zeitschrift s. Landeskulturgesetzgebung. Hrsgb. v. kgl. Revisionskollegium. Berlin, Gärtner seit 1870 (enthält sämtliche Entscheidungen).

§ 118. Die Landeskulturgesetzgebung.

Litteratur s. Rönne IV S. 311. Marq., Hdbch. II 2 S. 136. Hue de Grais § 334 ff. Meitzen, die Boden- und landwirtschaftlichen Verhältnisse des preuß. Staates. Berlin 1876.

Landwirtschaftliches Kreditwesen.

Preuß. A.Erl. v. 21. Mai 1873. Hue de Grais und Rönne a. a. O. L. § 166. Rabe, Darstellung des Wesens der Pfandbriefe. Berlin 1878. Stengel in Annalen 1878 S. 841. Bayr. Ges. v. 21. April 1884. Wertvoll für die Spezialgeschichte der ersten preuß. „Landschaft" (Schlesien): Stölzel, Svarez (1885) Bd. II Kap. 3.

§ 119. Wasserrecht.

Vergl. § 92, L. §§ 85—90. M. §§ 106—109. Praktikum Nr. 146—151.

§ 120. Forstverwaltungsrecht.

Preußen. Ges. v. 6. Juli 1875, 14. Aug. 1876 u. 1. April 1880.

Baden. Ges. v. 15. Nov. 1833, 6. März 1845, 27. April 1854, 28. Mai 1864, 21. Dez. 1871, 23. Dez. 1871, 21. Juni 1874. Forststrafgesetz v. 25. Febr. 1879, 25. März 1882.

Württemberg. Ges. v. 16. Aug. 1875 u. 8. Sept. 1879.

Bayern. Ges. v. 28. März 1852 (Ausf.Ges. zur Str.Pr.Ordn. v. 18. Aug. 1879).

Sachsen. Ges. v. 30. April 1873, 17. Juli 1876.

Oehlschläger, v. Bülow u. Sternberg, die preuß. Forst- u. Jagdgesetze. Berlin, Springer 1880, I—III. Kohli, Sammlung der preuß. Forst- u. Jagdgesetze v. 1806—1885. Berlin 1885. Eberts, forstl. Rechtskunde. Leipzig 1881. Hagen, die forstl. Verhältnisse Preußens, 2. Aufl., Berlin 1884, I S. 64 bis 121. Danckelmann, Gemeindewald. Berlin 1882. — Bad. Ges. v. Neubronn. Mannheim 1879. — Geschichte: Roth, Geschichte des Forst- u. Jagdwesens. Berlin 1879. — L. § 100 ff. M. § 115. Rönne, §§ 336—338. R.L. I 855—875, III 1230. Aeltere Litteratur: Rönne IV 487 N. 1.

Zeitschriften: Forstwissenschaftl. Zentralbl. Berlin, Parey (seit 1857). Zeitschr. f. Forst- u. Jagdwesen. Berlin, Springer (seit 1868). Jahrb. der preuß. Forst- u. Jagdgesetzgebg. (ebenda).

§ 121. Veterinärwesen.

R.V. 4^{15}. R.G. v. 7. April 1869. Instr. v. 9. Juni 1873. R.G. v. 25. Febr. 1876, 21. Mai 1878, 23. Juni 1880. Instr. v. 20. Febr. 1881. Verordn. v. 27. März 1878.

Preußen. Ges. v. 12. März 1881 (die preuß. Körordnungen s. bei Hue de Grais § 342).

Baden. Ges. v. 30. Jan. 1879, 6. März 1880. Ges. v. 9. April 1880.

Württemberg. Verordn. v. 30. Dez. 1875, 21. Okt. 1880.

Bayern. Verordn. v. 11. Febr. 1877, 20. Juli 1872. Ges. v. 21. März 1881. Verordn. v. 17. Nov. 1875. — Verordn. v. 16. Sept. 1873, 26. März 1881.

Bad. Ges. v. 5. Mai 1884. Bayr. Ges. v. 1. März 1884

(Hufbeschlag). Wengler, die Viehseuchengesetzgbg. (Kommentar). Erlangen 1881. Bürschner, Veterinärmedizinalwesen Deutschlands (1880—1881). Göring, Veterinärpolizeigesetzgbg. Annalen 81, 809 (auch besonders erschienen). Gaupp, Viehseuchengesetzgbg. Stuttgart 1882. Lydtin, das bad. Veterinärwesen. 3. Aufl. Karlsruhe 1881. R.L. III 1136, 1141. L. §§ 94—96. M. §§ 112—114. Rönne § 323.

§ 122. b) Jagd- und Fischereirecht.

R.Str.G.B. 292—296, 366[10, 11], 370.

Preußen. Ges. v. 31. Okt. 1848 u. 7. März 1850, 26. Febr. 1870 (Kohli, die preuß. Jagdges. Berlin 1882). Ges. v. 30. Mai 1874.

Baden. Ges. v. 2. Sept. 1850, 29. März 1852, 3. März 1870. Verordn. v. 1. Jan. 1871. (Warnkönig, bad. Jagdges. Freiburg 1876, 3. Aufl.)

Bayern. Ges. v. 4. Juni 1848, 30. März 1850. Verordn. v. 5. Okt. 1863, 4. Jan. 1872, 4. Juni 1866, 4. Okt. 1884. (Staudinger, Landesfischereiordn. Nördlingen 1884.)

Württemberg. Ges. v. 14. April 1848, 17. Aug. 1849, 27. Okt. 1855, 27. Nov. 1865.

Sachsen. Ges. v. 25. Nov. 1858, 1. Dez. 1864, 22. Juli 1876, Ges. v. 15. Okt. 1868, 16. Juli 1874.

Elsaß-Lothringen. Ges. v. 7. Mai 1883.

Hochsee- u. Küstenfischerei. Verordn. v. 2. Mai 1882. (L. S. 425.) R.L. I 838, 839. M. §§ 116, 117. L. §§ 98, 99. Rönne § 317. Praktikum Nr. 156, 157.

§§ 123 und 124. c) Bergbauverwaltung.

Frankreich. Ges. v. 28. Juli 1791, 21. April 1810, 27. Juli 1881.

Preußen. Ges. v. 24. Juni 1865.

Sachsen. Ges. v. 16. Juni 1868.

Bayern. Ges. v. 20. März 1869.

Württemberg. Ges. v. 7. Okt. 1874.

Geschichte: Arndt, Gesch. d. Bergregals. Halle 1879. Achenbach, das deutsche Bergr. Bonn 1871. Klostermann, Kommentar zum Berggesetz 3. Aufl. 1874. Klostermann, Lehrb. des Bergr. 1871. Buff, die Ges. u. Verordn. betr. den Betrieb der Bergwerke. Essen 1883. Arndt, Berggesetze. Halle 1884. Leuthold, sächs. Verwaltungsr. S. 307 ff. Leuthold, Artikel im R.L. I 277, 281, 285—295, 297, II 201, 480 („Knappschaftskassen") 599, 783, 829, III 618, 799. — L. § 104 ff. M. § 118. Rönne §§ 339—345.

Praktikum Nr. 151—155.

Zeitschr. f. Berg-, Hütten- u. Salinenwesen (herausgeg. im preuß. Ministerium). Berlin, seit 1854. Zeitschr. f. Bergr. v. Brassert (Bonn, seit 1860). Jahrb. f. Berg- u. Hüttenwesen

in Sachsen (Freiberg, Craz). Glückauf (104 Nrn.) herausgeg. v. Natorp. Essen, Büchler.

Vgl. zu §§ 118—123 auch die Lehrbücher des Privatrechts.

II. Sorge für die Gewerbe.

(Preuß. Ed. v. 2. Nov. 1810. Gew.Ordn. v. 17. Jan. 1845.) R.Gew.Ordn. v. 21. Juni. 1869. Aenderungen v. 12. Juni 1872, 2. März 1874, 8. April 1876, 2. Juni, 17. Juli, 21. Okt. 1878, 23. Juli 1879, 15. Juli 1880, 18. Juli 1881. Neue Fassung 1. Juli 1883. Dazu R.Ges. v. 14. März u. 16. Juli 1884. Ausg. v. Marcinowski. Berlin 1884 (3. Aufl.). Bödiker, das Gewerberecht des Reiches. Berlin 1883. Kayser, im Reichsarchiv I S. 101—321, Schell, Düsseldorf 1883, Schenkel, Tauberbischofsheim 1884. — Uebersicht über die sämtl. Ausgaben der Gew.Ordn. bis 1883 bei Bödiker S. 95—99. Systematische Darstellung v. Seydel, das Gewerbepolizeir. 1881 (aus Annalen 1881 S. 561). Stein S. 653 ff. L. §§ 114—126. M. §§ 119 bis 130. Rönne §§ 346—357. R.L. II 161 ff. — Zur Geschichte: Masche r, das deutsche Gewerbewesen. Potsdam 1868. Schönberg, zur wissenschaftl. Bedeutung des deutschen Zunftwesens. 1876. Schmoller, Straßburg zur Zeit der Zunftkämpfe. Straßburg 1875. Weitere sehr reiche histor. Litteratur bei Schönberg (1. Aufl. S. 787, 827). M. S. 353. H. Schulze II 649. Vgl. §§ 111—115.

§ 125. Geschichte und Prinzip des Gewerberechts.

Die Gewerbefreiheit. — Ihre Beschränkungen:

§ 126. a) hinsichtlich der Anlagen.

Gew.Ordn. § 16. Bek. v. 29. Mai 1871, 18. Juli 1883 (Dampfkessel). M. §§ 124, 125. L. § 119 (daselbst N. 2 über die Zuständigkeit der Behörden). R.L. II 18.

§ 127. b) hinsichtlich der Personen.

Gew.Ordn. § 30 ff. Preuß. Zust.Ges. § 114 ff. Vgl. oben § 86 ff. u. § 100, §§ 104, 105[2], unten § 138. M. §§ 126, 127. L. § 120.

§ 128. c) hinsichtlich der Ausübung.

Gew.Ordn. § 41, 72—79. Preuß. Ges. v. 17. März 1881. M. §§ 128, 129. L. §§ 121, 122.

§ 129. d) insbesondere hinsichtlich des Gewerbebetriebs im Umherziehen.

Gew.Ordn. §§ 55—63. Bek. des Bundesrats v. 31. Okt. 1883 L. §§ 123, 124. M. § 130.

§ 130. Die Innungen der Gewerbetreibenden.

Gew.Ordn. Tit. VI §§ 81—104 (Ges. v. 18. Juli 1881). Materialien: Jacobi, die Gewerbegesetzgebung S. 107. L. § 126. M. §§ 131—135. Rönne § 361. R.L. II 179, 333, 372.

§ 131. Die Förderung der Gewerbe (Patentschutz).

Patentges. v. 25. Mai 1877. Verordn. v. 18. Juni 1877. (Ges. v. 11. Jan. 1876 u. 30. Nov. 1874.) — Zeitschrift: Patentblatt (nebst Patentvorschriften) amtlich. Berlin, Heymann. Vgl. die privatrechtlichen Werke. (Litt. bei Mandry, zivilrechtl. Inhalt der Reichsges. 2. Aufl. S. 556 u. M. §§ 137, 138.)

III. Sorge für den Handel.

§ 132. Das öffentliche Handelsrecht.

Stein S. 701. Lexis bei Schönberg Bd. II. M. § 139. Ueber das „öffentliche" Handelsr. vgl. die handelsrechtl. Werke (Goldschmidt, Hdbch. § 1 N. 2—6. Endemann § 3. Thöl, 6. Aufl. S. 1).

Zeitschrift: Handelsarchiv, herausgeg. im Reichsamt des Innern (12 Hefte jährlich). Berlin, Mittler.

Ueber Handelskammern s. oben § 41.

§ 133. Marktverkehr und Börsenordnung.

Gew.Ordn. §§ 64—71. Praktikum Nr. 169 (O.V.G. VIII 246). L. § 125. M. § 130. R.L. II 721, 724. Rönne § 387—390. Ueber die Börsen s. Koch in R.L. I. M. S. 427. L. S. 518. Struck, die Effektenbörse. Leipzig 1881. Börsenordnungen in der Zeitschr. f. Handelsr. X 532, XX 246, XXII 244 (Berlin), VI 242 (Köln), X 113 (Danzig), IX 328 (Königsberg), XV 517 (Leipzig), XV 170 (Hamburg), XXIII Beilageheft (Stuttgart).

§ 134. Die Zollverwaltung.

Vereinszollges. v. 1. Juli 1869. Weinheimer, die Strafges. in Zoll- u. Steuersachen. M. § 272 ff., II S. 300 ff. Vgl. auch die Lehrbücher des Staatsr. u. Litteraturnachweis im R.L. III 1441.

Achtes Kapitel.

Das Verkehrswesen.

I. Wert- und Güterumlauf.

§ 135. Güterumlauf. Maß- und Gewichtswesen.

Französ. Ges. v. 7. Mai 1795 u. 10. Dez. 1799. Deutsche Maß- u. Gewichtsordn. v. 17. Juli 1868. Eichordn. v. 16. Juli 1869. R.Ges. zur Einführung in Bayern v. 26. Nov. 1871. Bayr. Verordn. v. 23. Nov. 1869, neu publiziert 1. Febr. 1883.

Württemb. Ges. v. 6. April 1869. Vgl. weitere Quellen u. Entsch. in den Ausgaben des R.Str.G.B. zu § 369[2]. Uebersicht aller Gesetze ꝛc. Annalen 1877 S. 817. R.Ges. betr. die Bezeichnung des Raumgehaltes der Schankgefässe v. 20. Juli 1881.

Rönne § 386 (Hue de Grais § 361). L. § 167. M. § 141. Zorn II S. 58. R.L. I 607, II 730. Internationale Meterkonvention v. 20. Mai 1875.

§ 136. Wertumlauf. Das Geldwesen.

R.Verfassung 4[3]. R.G. v. 16. Juni 1870, 4. Dez. 1871, 9. Juli 1873. Verordn. v. 22. Sept. 1873. Ges. v. 30. April 1874 (Annalen 1868 974, 1869 729—854, 1871 647 ff., 1874 618, 1876 180, 1877 353, 1879 905, 913, 1875 595, 1877 277). Ausgaben: Soetbeer, deutsche Münz- und Bankverf. Erlangen 1881. Kommentar in Annalen 1874 S. 545.

Zur Geschichte: Eheberg in Schmollers Forschungen II, 5. Leipzig 1879. Stein S. 434. Rönne §§ 384, 385. M. § 145—153. Vgl. St.W.B. II 636. R.L. II 821. Soetbeer im Jahrb. II. Weitere (volkswirtschaftliche und privatrechtliche) Litteratur bei L. § 169.

Vgl. auch Entsch. des R.G. in Zivilsachen I 23 und Bekker, Kuponsprozesse. Wien 1881. Hartmann, intern. Geldschulden. Freiburg 1882.

Internationale, sog. lateinische Münzkonvention v. 23. Dez. 1865. (Revue d. droit international XIII S. 268.)

§ 137. II. Die Verkehrswege und Verkehrsanstalten.

M. § 159. Sax, die Verkehrsmittel. Wien 1878 und 1879 und bei Schönberg I Nr. 9.

§ 138. Die Wasserstraßen. (Schiffahrtswesen.)

1) R.Verfassung 54. Ges. v. 25. Okt. 1867, 27. Dez. 1872. Verordn. v. 14. und 15. Aug. 1876, 7. Jan. 1880. Ges. v. 27. Juli 1877 (vgl. Merchant Shipping Act v. 1854). R.G. v. 27. Mai 1881 (Küstenschiffahrt), v. 9. Jan. 1875 (Seewarte). Gew.Ordn. § 31. Bek. v. 25. Okt. 1869, 30. Juni 1879.

Perels, Hdbch. d. internat. öffentl. Seer. Berlin 1882. Hdbch. des allg. öffentl. Seer. im Deutschen Reich. Berlin 1884. Cäsar, J., Hdbch. d. Reichsgesetzgebung betr. Seeunfälle. Bremen 1882. Zorn II 547 ff. R.L. II 441, 674, 708, III 566. Weitere Quellen und Litteratur u. a. bei Gareis, Handelsr. (2. Aufl.) S. 646—650. Liszt, Strafr. § 197.

Praktikum Nr. 185—189.

Entsch. des Oberseeamts und der Seeämter. Hrsgb. v. Reichsamt des Innern. Hamburg, Friedrichsen.

2) R.G. v. 11. Juli 1870. Rheinschiffahrtsakte v. 17. Okt. 1868. Württemberg. Verordn. v. 15. Mai 1884.

2) (Deutsch-österr. Postverein v. 6. April 1850.) Berner Vertrag v. 9. Okt. 1874. Weltpostvereinsvertrag v. 1. Juni 1878. Intern. Telegraphenvertrag v. 17. Mai 1865 und 22. Juli 1875. Litt. L. S. 608 und 615. Kirchenheim im Jahrb. N. F. Bd. II S. 745, III S. 687. Revue de droit international XII 465, XIII 342. R.L. III 107, 863. — Zeitschriften: l'Union postale; Journal télégraphique. (Bern.)

Anhang.

§ 142. Internationales Verwaltungsrecht.

Vgl. oben §§ 75, 81, 116[4], 135, 136, 138, 140, 141[2] (134). Quellen: Reichhaltige Angaben bei Bulmerincq in Marq. Hdbch. I II, 2 S. 253—279.

Litt.: Kaltenborn, Kritik des Völkerr. Leipzig 1847 S. 298. R. v. Mohl, die Pflege der internationalen Gemeinschaft (Staatsr., Völkerr., Politik I 579 ff.). Martens, Völkerr. I S. 199—231. Stein S. 91—97. Stein, über internat. Verwaltungsrecht Jahrb. f. Gesetzgebung ꝛc. N. F. VI Heft 2.

Jellinek, die Lehre v. den Staatenverbindungen. Wien 1882 S. 158—172.

REESE LIBRARY OF THE UNIVERSITY OF CALIFORNIA.

Y.C 08561